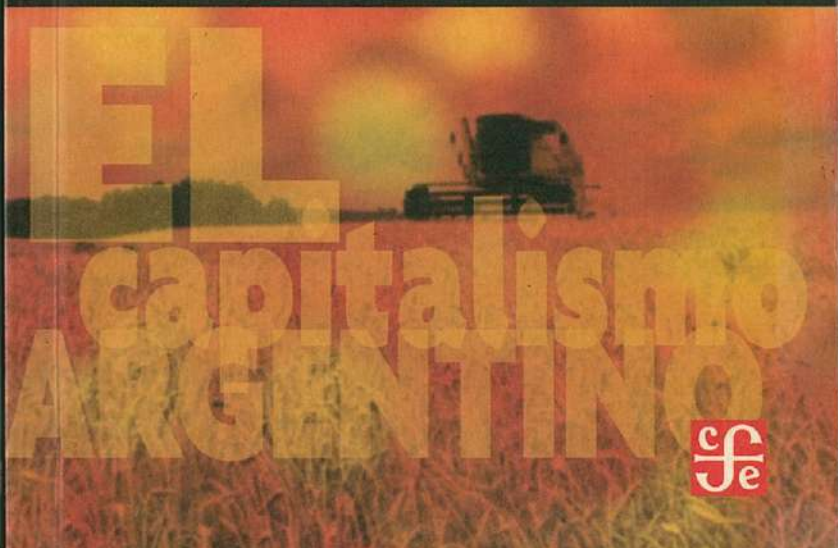
El capitalismo argentino

Aldo Ferrer



Serie Breves
dirigida por
ENRIQUE TANDETER

Aldo Ferrer

El capitalismo argentino

FONDO DE CULTURA ECONÓMICA

México - Argentina - Brasil - Chile - Colombia - España
Estados Unidos de América - Perú - Venezuela

Primera edición, 1998
Segunda edición, 2008

Ferrer, Aldo
El capitalismo argentino - 2a ed. - Buenos Aires : Fondo de Cultura Económica, 2008.
140 p. ; 17x11 cm. (Breves)

ISBN 978-950-557-745-3

1. Economía Argentina. 2. Capitalismo. I. Título
CDD 330.82

Diseño de tapa: Juan Balaguer

D. R. © 1997, Fondo de Cultura Económica de Argentina S.A.
El Salvador 5665; 1414 Buenos Aires
fondo@fce.com.ar / www.fce.com.ar
Carretera Picacho Ajusco 227; 14200 México, D. F.

ISBN: 978-950-557-745-3

Comentarios y sugerencias:
editorial@fce.com.ar

Fotocopiar libros está penado por la ley.

Prohibida su reproducción total o parcial por cualquier
medio de impresión o digital, en forma idéntica,
extractada o modificada, en castellano o en cualquier otro idioma,
sin la autorización expresa de la editorial.

Impreso en Argentina - *Printed in Argentina*
Hecho el depósito que marca la ley 11.723

Prefacio

¿Cómo es el capitalismo argentino a fines del siglo XX? ¿Cuáles son sus perspectivas de desarrollo? ¿Qué posibilidades ofrece de generar empleo y bienestar?

No podemos responder semejantes interrogantes sin aclarar primero los siguientes: ¿Cuál es la posición del país en la economía mundial? ¿Tiene o no actualmente la Argentina posibilidad de decidir su destino en un mundo global? ¿Qué cambios ha provocado en las perspectivas del capitalismo argentino la nueva relación con Brasil y cuáles son los dilemas y oportunidades que plantea el Mercosur?

En definitiva: ¿existen o no alternativas a la estrategia neoliberal y a la visión fundamentalista de la globalización que el gobierno de Menem ha ejecutado hasta sus últimas consecuencias?

Cuando los argentinos intentamos comprender la situación del país, explorar qué nos depara el futuro y determinar si somos o no impotentes para decidir el destino común, nos planteamos preguntas cruciales, entre las cuales figuran las que acabo de mencionar.

Este ensayo pretende ser una contribución a la respuesta de estas cuestiones. A tales fines se ubica la situación actual del capitalismo argentino en un contexto histórico y en el marco de la economía internacional. En resumen, se trata de explorar la trayectoria, la situación actual y las perspectivas de la economía

argentina a la luz del debate en curso sobre la globalización del orden mundial.

Hasta mediados del siglo XIX la Argentina fue un país marginal en el escenario internacional. Como el comercio mundial de productos agropecuarios de clima templado era, hasta entonces, insignificante, el principal recurso argentino, la pradera fértil de la región pampeana, no atraía a los centros de poder mundial de la época. Sólo a partir de la Revolución Industrial y la expansión del comercio mundial de alimentos y materias primas, el país despertó gran interés, en primer lugar, en la potencia entonces hegemónica, Gran Bretaña.

A medida que el avance tecnológico fue provocando un aumento de la productividad y del comercio internacional, el orden global fue ejerciendo cada vez más influencia en el desarrollo económico de la Argentina. Las respuestas a los desafíos externos determinaron el curso de la acumulación de capital, el cambio técnico, la tasa de crecimiento, los equilibrios macroeconómicos y otras cuestiones cruciales. La historia económica de cada país y del nuestro puede relatarse en virtud de las respuestas dadas a los desafíos y oportunidades planteados por la inserción en el orden global.

El ensayo se divide en tres partes. La primera analiza las principales tendencias del sistema internacional desde mediados del siglo XIX hasta la actualidad y explora el sendero del desarrollo de diversos países que lograron convertirse en naciones industriales modernas. La segunda parte trata de la trayectoria histórica del capitalismo argentino y la contrasta con la de tales países. La tercera se ocupa de caracterizar la situación actual del capitalismo argentino y de los contenidos de una estrategia para el desarrollo sostenible.

Una versión preliminar de este ensayo fue presentada en la Cátedra de Política Económica de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, en una mesa redonda en el Instituto de Desarrollo Económico y Social, con la participación de Roberto Cortés Conde y Pablo Gerchunoff, y en la Fundación Banco Patricios, con comentarios de Arturo O'Connell y otros asistentes. El trabajo recibió también aportes de Benjamín Hopenhayn, Sebastián Katz y Abraham Stein. Expreso mi reconocimiento a quienes tuvieron la deferencia y la paciencia de leer, comentar y criticar este ensayo.

Marzo de 1998

Primera parte

Desarrollo y subdesarrollo en el mundo global

1. El sistema internacional

La globalización no es un hecho nuevo ni reciente. Comienza alrededor del año 1500 con el descubrimiento y la conquista de América y la llegada de los portugueses a Oriente por vía marítima. Bajo el liderazgo de las potencias atlánticas europeas comenzó a formarse, entonces, el primer sistema internacional de alcance planetario.[1]

Desde entonces, la trayectoria del desarrollo económico de los países, tanto como sus problemas actuales y perspectivas futuras, es, en gran medida, resultado de la resolución del contrapunto realidad interna-contexto mundial.

La cuestión no sólo afecta a los países rezagados. También al líder y a los países avanzados. Por ejemplo, la declinación de Gran Bretaña en las últimas décadas del siglo pasado obedece a la inadecuada resolución de los desafíos planteados por su hegemonía en el orden global y las nuevas tecnologías en las industrias electromecánicas, la química y la farmacéutica.[2] A su vez, hasta tiempos recientes, Estados Unidos perdió participación en algunas industrias de la frontera tecnológica, por el mayor dinamismo de sus competidores, especialmente Japón, en la adopción de nuevas formas organizativas de la producción.

El colapso de los sistemas de economía planificada del llamado socialismo real en la ex Unión Soviética y los países de Europa Oriental, reduce el campo de análisis de estas cuestiones a las economías capitalistas. Es

decir, a los sistemas fundados en la propiedad privada y a las relaciones de mercado de los agentes económicos, con distintos grados de intervención pública. China es una excepción porque coexisten allí relaciones capitalistas y elementos de planificación central y control estatal de recursos. Con esta excepción gigantesca, la cuestión del desarrollo económico en el mundo global se refiere, entonces, a las respuestas dadas por distintos modelos de sistemas capitalistas a los desafíos y oportunidades planteados por el sistema internacional.

Veamos en primer lugar, pues, las tendencias dominantes del orden del sistema internacional desde mediados del siglo XIX hasta la actualidad, que es el período que nos interesa para el tratamiento de la trayectoria del capitalismo argentino. Después, identificaremos una muestra de *países exitosos*; es decir, naciones cuyas respuestas al desafío del desarrollo capitalista en el mundo global les permitió superar su atraso relativo y convertirse en economías industriales avanzadas.

Principales tendencias del orden mundial

En los últimos 150 años el orden económico mundial presenta cuatro rasgos principales. A saber:

• *Aceleración de la tasa de crecimiento en un reducido número de países y expansión de las relaciones económicas internacionales*

Desde fines del siglo XVIII y en el transcurso del XIX, se difundió en los países de Europa Occidental y en Estados Unidos la Revolución Industrial iniciada en Gran Bretaña. La incorporación masiva del progreso técnico abarcó, en una primera etapa (1750-1850), la máquina de vapor y la producción de energía, la industria textil, la producción siderometalúrgica, la industria metalmecánica, los ferrocarriles y el telégrafo, la agricultura y la minería e incorporó, en la segunda (1850-1913), la electricidad, las industrias electrometalúrgica, química y farmacéutica, las comunicaciones (cables submarinos, telefonía y transmisión inalámbrica), la navegación a vapor y la construcción de canales interoceánicos (Suez y Panamá).

El cambio técnico provocó un aumento de la productividad sin precedentes y transformó la estructura de la producción y el empleo. Las actividades urbanas concentradas en la producción industrial y los servicios asumieron el liderazgo del crecimiento económico y transformaron el escenario económico, social y político de las naciones que participaron de la Revolución Industrial.

En Gran Bretaña y Europa Occidental el producto por habitante creció a la tasa del 0,1% anual (10% por centuria) hasta mediados del siglo XVIII. En la primera mitad del XIX aumentó al 0,8% (más de 100% por centuria) y entre 1850 y 1913 al 1,2% anual (más de 200% por centuria).[3]

La Revolución Industrial fue acompañada por una rápida expansión del comercio internacional y de los movimientos de capitales y por una gigantesca migración (50 millones de personas entre 1820 y 1913) de europeos hacia los nuevos espacios abiertos en el Nuevo Mundo y Oceanía. Las relaciones económicas y financieras internacionales crecieron más rápido que la producción mundial. Por ejemplo, entre 1870

y 1913, el comercio internacional aumentó a casi el 4% anual y el producto de la economía mundial al 2,5%.[4] En el transcurso del siglo XIX, la relación entre las exportaciones y el producto mundiales aumentó del 2% al 10%.

Las economías industriales y las abastecedoras de alimentos y materias primas quedaron estrechamente asociadas en un sistema multilateral del comercio y pagos. Los movimientos de capitales se acrecentaron para financiar la infraestructura en las nuevas economías incorporadas a la economía mundial, la explotación de recursos naturales y las redes comerciales y financieras.

A principios de la década de 1910, Gran Bretaña dedicaba nada menos que el 9% de su producto bruto interno y cerca del 50% de su ahorro a inversiones en el resto del mundo. Las otras potencias industriales, particularmente Francia, Alemania y Estados Unidos, eran también importantes inversoras en el exterior.[5]

Entre 1914 y 1945, el orden mundial fue sacudido por dos grandes guerras y la depresión de los años treinta. En ese período, se desaceleró el crecimiento y se debilitaron las relaciones económicas y financieras internacionales. En la década de 1930, se derrumbó el patrón oro y el sistema multilateral de comercio y pagos que habían sido construidos durante la fase expansiva desde mediados del siglo XIX hasta la Primera Guerra Mundial del XX.

Después de la Segunda Guerra Mundial, una nueva ola de innovaciones tecnológicas (electrónica, informática, biotecnología, energía nuclear) provocó otro impacto masivo sobre el desarrollo económico y las relaciones internacionales. El dominio del espacio exterior, el conocimiento de la materia y la electrónica, generaron una revolución en el procesamiento de datos, la difusión de información en tiempo real a escala planetaria, la generación de energía y el dominio de la materia orgánica e inorgánica.

En el llamado "período dorado de posguerra" (1945-principios de la década de 1970), el producto por habitante en las naciones industriales creció al 3% anual. En la misma época, el producto mundial creció a más del 5% anual y el comercio internacional a casi el 10%. A su vez, los movimientos de capitales crecieron más que la producción y el comercio e incorporaron dos protagonistas decisivos: las inversiones de las corporaciones transnacionales y los fondos de corto plazo. A estas cuestiones se vuelve brevemente más adelante.

Desde la primera crisis del petróleo en 1973, el desarrollo de las principales economías industriales se desaceleró. Desde entonces, su crecimiento es alrededor de la mitad de la registrada en el período dorado. La tasa de inversión también declinó en alrededor del 2% del producto a pesar del espectacular aumento de las corrientes financieras internacionales. Éste es un indicador revelador de la desvinculación actual entre gran parte de la actividad financiera y la actividad económica real de producción, inversión y comercio. En efecto, la mayor parte de las operaciones financieras se refieren a la compra-venta de activos existentes con fines especulativos.

El comercio internacional, cuya tasa de crecimiento también declinó entre ambos períodos, siguió, sin embargo, aumentando en mayor medida que la producción. En la actualidad, las exportaciones de bienes y servicios representan cerca del 20% del producto mundial.

Los movimientos de capitales, liderados por las inversiones privadas directas de las corporaciones transnacionales y los capitales especulativos, crecieron más rápidamente que las transacciones reales. En particular, los movimientos de fondos de corto plazo, aumentaron, en las últimas décadas, alrededor de cuatro veces más que la inversión real en activos fijos.

• *Surgimiento de una nación líder en el despegue de cada una de las fases del desarrollo y globalización de la economía mundial*

Simultáneamente con los hechos sumariamente descritos, se produjo otro cambio inédito en el orden mundial. En el Primer Orden Económico Mundial (1500-1800), en el cual se constituyó el primer sistema de relaciones planetarias, el liderazgo descansó, primero, en las naciones ibéricas (Portugal y España) y, enseguida, además, en Francia, Holanda y Gran Bretaña. La construcción de un orden planetario en aquel período se fundó, pues, en el protagonismo compartido de un reducido número de países europeos.

A partir de la Revolución Industrial, es decir, desde fines del siglo XVIII, la situación cambió drásticamente. En efecto, a partir de entonces, en cada una de las fases de aceleración de la globalización, existió una sola potencia hegemónica. En la primera, que abarca el siglo XIX y concluye con la Primera Guerra Mundial del XX, la nación protagónica fue Gran Bretaña. Al promediar el reinado de Victoria (1837-1901), las Islas Británicas, cuya población era apenas el 3% de la mundial, realizaban cerca del 40% del comercio mundial y proporcionaban alrededor de 2/3 de las inversiones internacionales. Entre 1821 y 1880, fueron de origen británico la mayor parte de los europeos que migraron, especialmente, al Nuevo Mundo y Oceanía.

La City de Londres era entonces el principal centro financiero internacional y la libra esterlina la principal moneda de denominación de las transacciones. La libra equivalía al oro como activo de reserva para el resto del mundo. Aun después del surgimiento de otras grandes potencias industriales, en particular Estados Unidos y Alemania, Gran Bretaña seguía siendo, en vísperas de la Primera Guerra Mundial, la principal potencia comercial y financiera. Su influencia se sustentaba, entre otros factores, en su poder naval. En 1913, la armada británica duplicaba a la del II Reich y triplicaba a la de Francia o Estados Unidos.[6]

En la siguiente fase de globalización, iniciada en 1945, la hegemonía fue asumida decisivamente por Estados Unidos. A diferencia de Gran Bretaña, que es un país insular de reducida extensión territorial y dimensión demográfica media, Estados Unidos cuenta con un gigantesco espacio continental, gran diversidad y riqueza de recursos naturales y una de las mayores poblaciones del mundo. Al terminar la guerra, era la única de las grandes potencias industriales cuya capacidad productiva no había sido destruida sino, antes bien, crecido intensamente bajo el estímulo del gasto militar.

En 1950, Estados Unidos, con el 6% de la población, representaba el 50% de la producción mundial y 2/3 de la correspondiente al mundo industrializado. Su comercio internacional representaba entonces 1/3 del mundial y sus inversiones en el exterior más del 50% del total de las inversiones extranjeras de todo origen.

La confrontación con la ex Unión Soviética, en el contexto de la guerra fría, indujo a Estados Unidos a contribuir en la reconstrucción de posguerra, incluso de sus enemigos en el conflicto. El dólar se constituyó en el principal activo de reserva del resto del mundo y en la principal fuente de aumento de la liquidez internacional.

• Dispersión de los niveles relativos de desarrollo entre, por una parte, la potencia líder y un reducido grupo de naciones industrializadas y, por otra, el resto de los países que representan 2/3 de la población mundial

La aceleración del desarrollo en la potencia líder y en un reducido grupo de países industriales abrió una brecha entre éstos y los que quedaron al margen.

En efecto, antes de la revolución tecnológica e industrial, los ingresos medios y las estructuras productivas de las principales civilizaciones de Europa y Asia eran comparables. Incluso en las sociedades menos avanzadas del Nuevo Mundo y África, el ingreso medio y las condiciones de vida no eran radicalmente diferentes de los observables en los centros avanzados de la época. A mediados del siglo XVIII, el ingreso per cápita de la población de lo que luego se llamaría Tercer Mundo representaba el 80% del verificado en la potencia entonces líder, Gran Bretaña.[7]

La situación cambió radicalmente a partir de la Revolución Industrial. En el grupo de países industriales, entre 1750 y 1913, el ingreso per cápita aumentó entre 4 y 6 veces. En la periferia, en cambio, permaneció prácticamente sin modificaciones. En 1913, el ingreso

medio de más de 2/3 de la población mundial era apenas el 15% del verificado en Gran Bretaña o Estados Unidos.[8]

En vísperas de la Primera Guerra Mundial, había culminado el reparto imperialista de África y Asia entre un reducido grupo de potencias industriales: Gran Bretaña, Francia, Alemania y Estados Unidos. A esto se agregaban los dominios coloniales de las antiguas potencias protagonistas del Primer Orden Económico Mundial (Holanda, España y Portugal) y algunas posesiones de potencias de segundo rango, como Bélgica. En 1913, 530 millones de personas (1/3 de la población mundial) estaban sometidas a la dominación colonial. De ellas, el 75% estaba bajo jurisdicción de Gran Bretaña.[9]

La dominación colonial en África y Asia desapareció después de la Segunda Guerra Mundial. Pero la brecha en los niveles de desarrollo siguió creciendo. Actualmente, el ingreso medio de la periferia es apenas el 10% del verificado en la potencia hegemónica, Estados Unidos. Los pobres están cada vez más lejos de los ricos. En 1965, la diferencia en los ingresos medios del 20% más rico de la población mundial respecto del 20% más pobre era de 31:1. En 1990 la brecha aumentó a 60:1.[10]

En resumen, los conceptos de desarrollo y subdesarrollo eran inaplicables antes de la revolución tecnológica e industrial. Sólo se instalan en el curso del siglo XIX. Desde entonces, la brecha entre ricos y pobres tiende a aumentar *pari passu* con la profundización de la globalización del sistema internacional.

• *Convergencia de un reducido grupo de países con la potencia líder en cada fase de la gobalización del orden mundial*

Mientras la mayor parte de la población mundial deterioró su posición relativa, un reducido grupo de países alcanzó o se acercó al líder. Su *éxito* se manifestó por dos vías principales. Por una parte, tasas de desarrollo mayores que las del líder y, consecuentemente, convergencia con sus niveles de ingresos medios. Por otra, fortalecimiento de la capacidad operatoria en el sistema internacional y de vinculación con el resto del mundo a partir de los objetivos propios de sus estrategias nacionales. En algunos casos, en virtud de la dimensión de su poder tangible (territorio y población), ciertos países *exitosos* alcanzaron *status* de potencia mundial.

Al culminar el proceso de convergencia, el antiguo líder perdió peso relativo en el sistema económico internacional. Consideremos, por ejemplo, la situación en la producción industrial.

En el caso de Gran Bretaña, su participación en la producción manufacturera mundial aumentó del 2% en 1750 al 23% en 1880. En 1913, cayó a menos del 14%. A su vez, la participación de Estados Unidos aumentó del 15% al 45% entre 1880 y 1953 y declinó al 31% en 1980.[1] A fines de la década de 1990 es del orden del 25%.

Asimetrías y poder en el sistema internacional

Los países *ganadores* se acercaron y, en algunos casos, superaron al líder. Se formó así, en cada período de la

globalización, el núcleo central y hegemónico del sistema internacional. Los países rezagados, con más de 2/3 de la población mundial, conformaron la periferia atrasada y subordinada del orden global.

Las asimetrías entre países desarrollados y atrasados se refieren a las diferencias en el ingreso per cápita y otras variables significativas del desarrollo económico y social. Abarca, también, el *estilo* de las relaciones de cada país con el resto del mundo. Es decir, el mayor o menor grado de autonomía existente para resolver cuestiones críticas tales como el financiamiento de las transacciones internacionales, la transferencia de tecnología y el tratamiento de las inversiones privadas directas.

La existencia de asimetrías en el sistema internacional es fundamental porque, como hemos señalado, las relaciones de cada país con su contexto externo plantean problemas de cuya resolución depende su desarrollo económico, equilibrios macroeconómicos, empleo, y distribución del ingreso. Alcanza para ejemplificar el punto, la restricción al manejo de la política económica de la mayor parte de los países de América Latina, impuesta por la deuda y la dependencia del financiamiento externo.

Las asimetrías en el sistema internacional se reflejan, en cada período de la globalización, en marcos regulatorios y relaciones bilaterales que privilegian los intereses de los centros. En la actualidad, el grupo hegemónico abarca la *tríada* Estados Unidos-Unión Europea-Japón, en cuyo interior se realiza más del 70% de todas las transacciones comerciales, inversiones privadas directas y corrientes financieras del sistema internacional.

Las reglas del juego del orden global son establecidas

por los países centrales y se formalizan actualmente a través de los organismos multilaterales (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Organización Mundial de Comercio). Las normas sobre el sistema financiero, la propiedad intelectual, las inversiones privadas directas, el comercio y otras cuestiones claves, privilegian los intereses de los centros. Baste como ejemplo el proceso de liberación comercial realizado, a partir de 1947, en las diversas ruedas de negociaciones en el seno del GATT (Acuerdo General sobre Tarifas y Comercio) y, actualmente, en la Organización Mundial de Comercio. La liberación ha privilegiado los bienes y servicios de especial interés para los países industriales manteniendo restricciones arancelarias y no arancelarias para aquellos de mayor significación para la periferia (diversos productos primarios, textiles, etcétera).

Otro ejemplo es el proyecto actualmente en discusión en la OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económico), de un Acuerdo Multilateral de Inversiones. El proyecto excluye cualquier diferenciación en el tratamiento de las inversiones por su carácter nacional o extranjero.[12]

¿Cuáles son los países exitosos?

Los países *exitosos* o *ganadores*, es decir, aquellos que convergieron con el líder y, a su turno, conformaron con él el centro hegemónico del sistema mundial, son un número relativamente reducido. Se trata de países de *desarrollo tardío* respecto del líder y del núcleo de naciones más avanzadas de cada período. No todos estos países eran *periféricos* al tiempo de su despegue.

Fue Raúl Prebisch quien difundió, a fines de la década de 1940, las expresiones *centro* y *periferia* para caracterizar la división internacional del trabajo entre países industriales y economías abastecedoras de alimentos y materias primas. La periferia estaba compuesta por economías satélites de los centros. La transformación de los sistemas productivos de los países periféricos estaba seriamente limitada por su especialización en la producción primaria y su dependencia del abastecimiento de manufacturas diversas, máquinas, equipos y tecnología.

Esta relación, según Prebisch, no era conveniente a la periferia porque, entre otras razones, determinaba una concentración de los frutos del progreso técnico en los centros (vía el deterioro de los términos de intercambio de la producción primaria) y generaba una tendencia sistémica al déficit externo en la periferia (debido a la distinta elasticidad de la demanda de manufacturas respecto de la correspondiente a los alimentos y materias primas). La solución consistía, entonces, en la industrialización y la transformación del comercio exterior.

Esta visión reflejaba la experiencia de Argentina y América Latina y abarcaba, también, buena parte de la correspondiente a Asia y África. De allí la gran repercusión que las ideas de Prebisch tuvieron en los tres continentes donde predomina el subdesarrollo.

En los casos que incluimos en la muestra de países exitosos, algunos nunca fueron, en los términos señalados, países periféricos. El ejemplo más notorio es probablemente Alemania durante el siglo XIX que era, entonces, subindustrializada respecto de Gran Bretaña pero no, necesariamente, su satélite.

Fueren o no periféricos los países de desarrollo tardío que resultaron exitosos, si se intenta formar una

muestra de los más representativos en cada una de las fases de la globalización, alcanza con analizar menos de una decena de casos.

En el siglo XIX y hasta la Primera Guerra Mundial del XX, los ejemplos más importantes de países de desarrollo tardío que convergieron con la potencia entonces hegemónica, Gran Bretaña, son, entre los países de mayor dimensión territorial y/o demográfica: Estados Unidos y Alemania. Entre los países de menor porte territorial y poblacional, los dos casos probablemente más ilustrativos son Suecia y Dinamarca.

Entre 1870 y 1913, la convergencia de esos países con el líder revela lo siguiente:

Estados Unidos: en 1870 el producto per cápita era 14% menor que el de Gran Bretaña y en 1913 20% mayor. En los otros países, la brecha declinó del 50% al 36% en Alemania, en Dinamarca del 40% al 25% y en Suecia del 50% al 40%.[13]

Japón no logró converger con el líder en relación con su producto per cápita pero constituye uno de los casos notables de transformación económica de la época. Bajo la Restauración Meiji, Japón construyó rápidamente su poder industrial, tecnológico y militar. En 1904, el triunfo nipón en la guerra ruso-japonesa contuvo la expansión imperial de Moscú en Corea y Manchuria y convirtió al Japón en una potencia de primer orden en su zona de influencia del Océano Pacífico.

En la fase de globalización de la segunda mitad del siglo XX, los países industriales de Europa Occidental, después de soportar la destrucción de la guerra mundial, convergieron rápidamente con Estados Unidos. Esta experiencia nos interesa menos porque se trata, principalmente, de casos de reconstrucción

antes que de desarrollo de economías relativamente subdesarrolladas.

Los ejemplos contemporáneos más exitosos resultan así estar en Asia: la reconstrucción y el fenomenal desarrollo del Japón hasta la década de 1980 y de dos países de dimensión territorial reducida y mediana población, Corea y Taiwán. Estos dos últimos integran el célebre grupo de los "cuatro tigres asiáticos". Los otros dos, Hong Kong y Singapur, son ciudades-Estado más que naciones-Estado y, por lo tanto, su relevancia para el análisis comparativo es menos significativa.

El crecimiento y transformación de los países mencionados fue espectacular. Esto les permitió acercarse a la potencia líder del período, Estados Unidos. La brecha entre el producto per cápita de Japón y el norteamericano declinó del 82% al 18%, en el caso de Corea del 91% al 65% y en Taiwán del 92% al 60%.[14]

Al mismo tiempo, estos países lograron una extraordinaria transformación de su estructura productiva y el cambio de su posición en el orden mundial. De un país derrotado y destruido en 1945, Japón se convirtió en la segunda potencia económica mundial después de Estados Unidos. A su vez, Corea y Taiwán, que figuraban entonces entre los países más atrasados del mundo y absolutamente marginales en el sistema mundial, son actualmente economías industriales de importante presencia en el comercio y las inversiones internacionales. Particularmente notable en estos dos países es su capacidad de aumentar su competitividad internacional *pari passu* con el incremento de los salarios reales. En efecto, entre 1975 y 1995, la relación de los salarios reales de Corea respecto de los de Estados Unidos

aumentó del 5% al 43% y en el caso de Taiwán del 6% al 34%.[15]

En el momento de escribir este ensayo, a finales de 1997, los mercados asiáticos están envueltos en una fenomenal turbulencia financiera. Habrá que esperar que se asiente la actual polvareda que, como todas las crisis financieras (con la probable excepción del endeudamiento externo de la Argentina, Brasil y otros países latinoamericanos) será, probablemente, transitoria. Podrá verse entonces cuál es su impacto sobre las extraordinarias transformaciones de la economía real y la sociedad de aquellos países y sobre el lugar que han llegado a ocupar en el sistema internacional. Mientras tanto, sigue siendo válido incluirlos en la muestra de países *exitosos*.

La caracterización del éxito se refiere exclusivamente a las variables que hemos señalado: una mayor tasa de desarrollo respecto de la del líder, convergencia con su nivel de ingreso medio y ampliación de la libertad de maniobra en el sistema internacional para definir estrategias autocentradas de desarrollo y objetivos propios en el orden mundial. En tal sentido, el *éxito* no incluye variables relativas al desarrollo humano como la libertad, la democracia y la paz.

Por ejemplo, la expansión alemana bajo el II Reich culminó en una imprudente política de expansión, que superó los límites realistas establecidos inicialmente por Bismarck, hasta culminar en la Primera Guerra Mundial, la derrota y, posteriormente, el ascenso del nazismo, la barbarie y, otra vez, la guerra y la derrota. A su vez, el *éxito* japonés a partir de la Restauración Meiji y, particularmente, la política imperialista después de la Primera Guerra Mundial, concluyeron también en la guerra y la derrota.

Si nos atenemos a indicadores vinculados con el desarrollo humano, probablemente Suecia y Dinamarca proporcionen los ejemplos más notables de convergencia simultáneamente con la exaltación de valores fundamentales. Pero nos interesa aquí atenernos más cercanamente a los indicadores estrictamente económicos, como el producto por habitante y el potencial industrial y tecnológico. De allí la composición de la muestra de los países *exitosos* que empleamos.

Esta muestra podría agregar otros casos importantes, como los antiguos dominios blancos de la Comunidad Británica de Naciones (Canadá y Australia) y, en la actualidad, algunos países asiáticos de rápido desarrollo (entre ellos, Tailandia, Indonesia y Malasia). Pero la ampliación de la muestra sería, en algunos casos, prematura y, en otros, no modificaría las conclusiones a que arribamos más adelante sobre la base de la experiencia de los países incluidos en la muestra utilizada de países *exitosos*.

Diferencias entre los países exitosos

Los países incluidos en la muestra presentan situaciones muy diferentes entre sí. Las diferencias principales se refieren a las siguientes cuestiones:

• *Dimensión territorial, población, recursos naturales y mercado interno*

Entre Dinamarca y Estados Unidos o Alemania y Taiwán existen grandes diferencias en dimensión territorial, po-

blación y recursos naturales. Dinamarca y Taiwán tienen territorios comparables a nuestra provincia de Tucumán y poblaciones reducidas en relación a la dimensión continental de Estados Unidos e, incluso, con el territorio y la población de Alemania. La dotación de recursos naturales es también radicalmente distinta entre los casos considerados en la muestra.

Estas diferencias se reflejan, entre otras cosas, en la dimensión de los mercados internos. Estados Unidos y el II Reich, contaban, desde el inicio, con amplios mercados internos que fueron rápidamente integrados por el desarrollo de la red ferroviaria y otros medios de transporte. Volvió a ser el caso de Japón en la segunda mitad del siglo XX pero no de Corea y Taiwán, cuyos mercados internos, determinados principalmente por ingresos medios entre los más bajos del mundo, eran muy reducidos.

• *Magnitud de la brecha con el país líder al tiempo del despegue*

Las brechas entre los ingresos medios del líder y los países exitosos eran muy distintas en las diversas fases de la globalización del orden mundial. Hacia 1870, cuando culmina el dominio hegemónico de Gran Bretaña y emergen nuevas potencias, la diferencia en los niveles de ingreso per cápita entre la potencia líder y Estados Unidos era de 1,2, con Alemania de 2,0 y con Japón de 4,2. Hacia 1950, cuando comienza el despegue de Corea y Taiwán, la brecha entre el ingreso per cápita de Estados Unidos y aquellos países era de 20 a 1.

• *El contexto mundial*

Otra diferencia importante en la experiencia de los países considerados es la diferencia del contexto mundial dentro del cual resolvieron satisfactoriamente el dilema del desarrollo nacional en el mundo global.

Como hemos recordado, la globalización del orden mundial durante el siglo XIX hasta la Primera Guerra Mundial del XX fue muy intensa y se basó en una revolución de los transportes (ferrocarril, navíos a vapor) y de las comunicaciones (telégrafos, cables submarinos, radiotelegrafía y telefonía); la incorporación de nuevos territorios al mercado mundial (particularmente en el Nuevo Mundo y Oceanía), como grandes productores y exportadores de productos primarios; las grandes corrientes migratorias, principalmente de origen europeo, para poblar los nuevos espacios; y los movimientos de capitales para establecer la infraestructura y explotar los recursos naturales.

En aquel entonces, 2/3 del comercio mundial estaba compuesto por productos primarios y 1/3 por manufacturas. La mayor parte de la inversión extranjera estaba radicada en la infraestructura, los recursos naturales y la compra de títulos públicos emitidos por diversos estados. En la segunda mitad del siglo XIX, a partir del Tratado anglo-francés de 1860 y bajo el liderazgo británico, se difundió el librecambio. Poco después, se adoptó el patrón oro como referente de las monedas nacionales y sus paridades.

La experiencia argentina en la época proporciona un caso notable del impacto de los acontecimientos mundiales sobre un país periférico.

En la segunda mitad del siglo XX, las condiciones de la globalización son distintas. El cambio tecnoló-

gico abarca nuevas áreas, en particular, la microelectrónica y la informática, el dominio del espacio exterior y las comunicaciones, el conocimiento de la vida y de la materia y su impacto sobre la biotecnología y la producción de energía. Los vínculos entre los países se han estrechado y cambiado de composición y naturaleza.

Actualmente, 2/3 del comercio mundial están compuestos por manufacturas. El grueso de las inversiones y del comercio internacionales se realiza entre las mismas naciones industriales. Las mayores corporaciones de estos países e, incluso, de algunos países de industrialización reciente, han internacionalizado su producción y establecido filiales en la mayor parte del planeta. A su vez, las corrientes financieras se han multiplicado y han dado lugar a grandes movimientos de recursos, en su mayor parte, especulativos.

Bajo el liderazgo de los países centrales, se han establecido nuevos marcos regulatorios de la economía internacional. Esto incluye la desregulación de las plazas financieras y la armonización de las políticas comerciales y el tratamiento de los servicios y de las inversiones extranjeras en el ámbito de la Organización Mundial de Comercio.

En síntesis, pese a todas las diferencias en el encuadre mundial, en los tamaños y niveles relativos de industrialización, todos los países mencionados lograron alcanzar altos niveles de desarrollo en el largo plazo y sus ingresos medios por habitante lograron converger con los líderes. Pudieron, también, ampliar el grado de autonomía en la conducción de sus relaciones internacionales.

El debate actual sobre la globalización y las estrategias de desarrollo

Las tensiones emergentes de las crecientes disparidades dentro del orden mundial y entre diversos sectores sociales, incluso en los mismos países industriales, están generando un activo debate sobre estas cuestiones. El mismo abarca dos temas principales. A saber:

• *La naturaleza y los alcances de la globalización de la economía mundial*

La cuestión se resume, en pocas palabras, en el interrogante siguiente: ¿tienen o no los países periféricos o subdesarrollados, hoy en día, capacidad de decidir el rumbo de su desarrollo? La *visión fundamentalista* de la globalización plantea que no por dos motivos. Primero, que, actualmente, las principales transacciones tienen lugar en el mercado mundial. Segundo, que las decisiones fundamentales de inversión y localización de la producción las adoptan los mercados financieros y las grandes corporaciones transnacionales. Todo sucedería, pues, en la *aldea global* y los mercados y estados nacionales serían testigos pasivos e impotentes de acontecimientos fuera de su control.

Ésta es una visión deformada de la realidad.[16] Constituye, lisa y llanamente, la ideología de los intereses actualmente hegemónicos en el escenario mundial. El que los países periféricos adhieran o no a la *visión fundamentalista* depende más de su propia realidad interna que de las restricciones existentes en el orden global.

• *Las distintas estrategias que diversos países han seguido para superar su atraso y, eventualmente, convertirse ellos mismos en líderes del sistema internacional*

Esta cuestión ha dado lugar a una amplia y rica bibliografía de estudios históricos[17] y contemporáneos. Estos últimos incluyen estudios comparativos de la experiencia de América Latina y de algunos países exitosos de Asia.[18]

La experiencia histórica revela que, en todos los casos, los países *exitosos* o *ganadores* cumplieron dos condiciones. Por una parte, vincularse estrechamente con su contexto externo. Por otra, fundar su desarrollo e inserción internacional en la integración del mercado interno y la movilización de los recursos propios.

Dicho de otro modo, todos los países *ganadores* fundaron su desarrollo en sistemas de *capitalismo nacional* autocentrado en los mercados internos y los recursos propios, en el comando del proceso por los grupos hegemónicos internos y en la proyección al mercado mundial. ¿Cómo lo lograron?

Exploremos, pues, con más detenimiento, cuáles fueron los principales rasgos presentes en todos esos países, indistintamente de las circunstancias contextuales, tamaño o desarrollo relativo prevalecientes en cada caso.

2. El sendero del desarrollo

El contraste de diversas experiencias de desarrollo consiste, fundamentalmente, en comparar las respuestas a los dilemas del desarrollo en el mundo global. Esto permite identificar elementos comunes y disparidades en los casos sujetos al análisis comparativo.

La trayectoria e inserción internacional de cada país son una singularidad que refleja sus rasgos idiosincrásicos: cultura, dimensión territorial y población, recursos, sistema de poder y organización política, entre otros componentes claves de la realidad. El análisis comparado no sirve para copiar la experiencia ajena pero sí para comprender mejor la propia. En efecto, el ahorro, el cambio técnico, las ventajas comparativas dinámicas, entre otras cuestiones cruciales, se observan desde perspectivas más amplias cuando se las ubica en el contexto de la experiencia comparada.

Con esta aclaración sobre los alcances y los límites del análisis del desarrollo comparado, cabe observar que la experiencia de los países de desarrollo tardío que resultaron ganadores presenta dos rasgos sorprendentes.

El primero ya ha sido señalado y radica en la gran diversidad de situaciones contextuales, dimensión y nivel relativo de desarrollo al tiempo del despegue en cada uno de los casos de la muestra.

El segundo se refiere a que el sendero seguido por esos países presenta, pese a todas las diferencias recor-

dadas y a la singularidad de cada experiencia histórica, similitudes notables.

Tales semejanzas se refieren a dos áreas principales. A saber: las condiciones sociopolíticas y las variables económicas. Detengámonos brevemente en cada una de estas cuestiones.

Las condiciones sociopolíticas

En todos los casos analizados prevalecieron las siguientes circunstancias:

• *Marco institucional y político*

En el siglo XIX, mientras Estados Unidos funcionaba bajo un régimen democrático, en Alemania y Japón prevalecían regímenes autoritario-aristocráticos. A su vez, Suecia y Dinamarca eran monarquías constitucionales en las cuales predominaba la socialdemocracia. En la segunda mitad del XX, el sistema político de Corea y Taiwán es una combinación de democracia y autoritarismo.

Sea como fuere, bajo distintos regímenes políticos, en todos los casos, los países *ganadores* lograron mantener la estabilidad de largo plazo de las instituciones y, en el caso de fractura de las mismas, recuperar la estabilidad político-institucional en plazos relativamente breves.

• *Las elites*

Un rasgo dominante de las *elites* y grupos sociales influyentes de los países considerados es su vocación de acumular poder a través del desarrollo y el dominio de los recursos de sus respectivos espacios nacionales. A partir de aquí, la inserción en el sistema internacional se realiza con un elevado grado de participación de los agentes económicos internos.

Las experiencias en tal sentido abarcan desde el peso decisivo del movimiento cooperativo de los productores agropecuarios de Dinamarca[1] hasta la gran concentración de poder de los *saibatsu* del Japón, los *chaebol* de Corea o los grandes banqueros e industriales asociados a los *junkers* bajo el II Reich en Alemania. En todos los países exitosos, los grupos sociales hegemónicos revelan una disposición a acumular poder en sus respectivos espacios nacionales y, sobre estas bases, proyectarse al escenario internacional.

Esto tiene repercusiones fundamentales en el proceso de desarrollo. Implica incorporar las actividades de más rápido crecimiento y de mayor capacidad de generar ganancias y acumular capital en la estructura productiva interna y desarrollarlas, principalmente, bajo el control de empresas nacionales. Tal fue el caso, por ejemplo, del ferrocarril y las industrias sidero-metalúrgicas en Estados Unidos y Alemania en el siglo XIX y, en el XX, el de las industrias automotriz y electrónica en Japón, Corea y Taiwán.

En Dinamarca, la producción agropecuaria y la industria agroalimentaria fueron un elemento clave del despegue de las exportaciones y de la expansión del propio mercado interno. En Suecia, los empresarios inicialmente asociados a la producción y exportación de

madera y hierro se convirtieron en líderes del desarrollo posterior de la siderurgia, la industria metalmecánica y la producción de papel y derivados.[2] A partir de aquí, se profundizaron los eslabonamientos con el resto del sistema productivo. De este modo, la expansión de las actividades dinámicas en el agro y la industria actuó como locomotora de la acumulación de capital, el crecimiento y la transformación del sistema económico.

En el transcurso de los siglos XIX y XX, el control de las actividades dinámicas en los países *exitosos* descansó, en primer lugar, en empresas de capital nacional. Lo mismo sucede con las redes financieras y comerciales. Un ejemplo notable en este sentido es la red montada por las cooperativas productoras de cerdos y tocino de Dinamarca para vender sus productos, principalmente, en el mercado británico.

El capital nacional prevalece en el comercio interno e internacional y en el sistema financiero. Esto fue esencial para el financiamiento de la inversión en los sectores dinámicos y el protagonismo de los intereses nacionales. En el II Reich, Japón, Dinamarca, Suecia, Corea y Taiwán, los bancos se asociaron estrechamente a las actividades líderes como accionistas, prestamistas, asesores y, a veces, gerentes de las empresas. Los bancos de capital público respondieron a las directivas oficiales en ese sentido y los privados estuvieron sujetos a normas direccionales de los gobiernos y las autoridades monetarias.

El comportamiento de las *elites* y grupos sociales influyentes repercutió en el desarrollo de los sistemas nacionales de ciencia y tecnología y en la capacidad de incorporar y adaptar conocimientos importados y de innovar. En todos los países *exitosos*, las raíces nacionales

de sus respectivos capitalismos contribuyeron a asociar a las empresas con los sistemas nacionales de ciencia y tecnología.

• *Ideas económicas*

Los países *exitosos* no adhirieron a las ideas económicas prevalecientes en los centros. Por el contrario, fundaron ideas e ideología propias y compatibles con el desarrollo de sus economías nacionales. En el siglo XIX, frente a la ideología librecambista establecida en la teoría económica clásica fundada por Adam Smith y otros grandes pensadores británicos, Estados Unidos alzó la visión nacional de la industrialización contenida en las obras de Alexander Hamilton (1755-1804) y Henry Carey (1793-1879) y Alemania la suya en la obra de Federico List (1789-1846) y la escuela histórica alemana.

Los aportes teóricos de los economistas asiáticos son menos conocidos, pero basta observar las políticas de desarrollo de esos países para advertir cuán lejos están las ideas que las sustentan del paradigma librecambista y de la visión fundamentalista de la globalización. Respecto de la visión japonesa del desarrollo, contamos con un antecedente cercano. Es interesante analizar al respecto el informe elaborado por el eminente economista nipón Saburo Okita sobre la economía argentina.[3]

• *El Estado*

Con el respaldo de ideas y visiones propias del desarrollo, en todos los países *ganadores*, el Estado jugó siempre un papel fundamental. La experiencia difiere en-

d 2

tre ellos. En el transcurso del siglo XIX, en Estados Unidos las políticas públicas fueron decisivas, por ejemplo, en la protección del mercado interno y en la creación institucional y del marco regulatorio para la ocupación territorial y el desarrollo privado de la red ferroviaria. En Dinamarca, el Estado reconoció tempranamente la significación del movimiento cooperativo y lo apoyó con subsidios, créditos preferenciales, asistencia técnica y otros medios. En Suecia, el Estado impulsó el desarrollo de la infraestructura y, siguiendo el modelo alemán, indujo la asociación de la banca con el desarrollo de las industrias líderes.

En Alemania, más que la protección arancelaria, fueron importantes las políticas activas y la inversión pública en el desarrollo de los ferrocarriles, el financiamiento de las industrias dinámicas y la capacitación de recursos humanos. En Japón, a partir de la Restauración Meiji, el Estado intervino directamente en todas las áreas claves del desarrollo o a través de los incentivos al sector privado. La misma experiencia se repite en la segunda mitad del siglo XX en la contundente presencia del Estado en Corea y Taiwán.

La acción pública fue también clave en la educación y la capacitación de los recursos humanos. En algunos casos, como en Prusia y más tarde el II Reich, en Japón o Corea y Taiwán, la educación y capacitación de la mano de obra fueron objeto de políticas a las cuales se destinaron parte importante de los recursos públicos. Lo mismo sucedió en Suecia y Dinamarca.

El comportamiento del sector público contribuyó a satisfacer otro de los requisitos de la convergencia: la estabilidad razonable de precios en el largo plazo. El Estado garantizó condiciones macroeconómicas compatibles con una estabilidad razonable de precios. Esto

contribuyó a resolver la lucha por la distribución del ingreso a través del sistema de relaciones laborales y del sistema político antes que de pujas distributivas salvajes en contextos de alta inflación.

Las políticas sociales activas contribuyeron en el mismo sentido, como es el caso del temprano desarrollo del *Estado de Bienestar* en Suecia y Dinamarca bajo administraciones socialdemócratas. En Prusia y luegó el II Reich, bajo la conducción de Bismarck,[4] el Estado enfrentó el desafío socialista con políticas sociales (régimen de jubilaciones y retiros, seguros frente a diversos riesgos, etcétera).

La acción pública privilegió los intereses privados nacionales. Esto se puso y pone en práctica a través de multiplicidad de instrumentos, como la protección del mercado interno en Estados Unidos en el transcurso del siglo XIX hasta bien entrado el siglo XX, los subsidios y las compras públicas a productores locales en Alemania y en Japón durante la Restauración Meiji y, más recientemente, en diversos países de Asia.

Estas estrechas relaciones del poder político y administrativo con los intereses privados provocaron diversos grados de cohecho y corrupción y la generación de rentas privadas resultantes de las decisiones públicas (protección arancelaria, subsidios, créditos preferenciales, etc.). Sin embargo, la corrupción, que siempre es un flagelo social, no constituye una variable explicativa del éxito o fracaso de los países. Algunos países *exitosos* registran, tanto en el siglo pasado como en el actual, importantes episodios de corrupción, a menudo escandalosos y de gran repercusión política. Esto no impidió a Estados Unidos o a Japón y Corea, por ejemplo, ser *ganadores* en sus respectivas épocas de convergencia con la potencia líder.

En resumen, la corrupción no impidió el desarrollo de los países *exitosos* y tampoco es una variable explicativa fundamental del comportamiento de los que no lo son. Las razones del éxito o del fracaso son más complejas.

La intervención pública en la cuestión de la distribución del ingreso no presenta indicios que diferencien claramente la situación de los países de la muestra. Por ejemplo, Prusia y luego Alemania bajo el II Reich o actualmente los países emergentes del Sudeste asiático, presentan marcadas diferencias en la distribución del ingreso y, a veces, tendencias a una concentración aun mayor. El Estado no ha ejercido, en éstos y otros casos, una intervención directa para la redistribución progresiva del ingreso aunque indirectamente (por ejemplo, a través de la política educativa) puede haber contribuido en ese sentido.

Sucede, sin embargo, que en los casos mencionados la concentración del ingreso coexistió con *elites* y liderazgos empresarios nacionales capaces de acumular sus excedentes y, consecuentemente, aumentar la inversión y la tasa de crecimiento. Una cosa es, en efecto, la concentración del ingreso en *elites* inclinadas al despilfarro y otra en aquellas con vocación de liderazgo y de acumulación de poder en sus propios espacios nacionales.

• *Derecho de propiedad y costos de transacción*

La seguridad en el ejercicio del derecho de propiedad y la reducción de los costos de transacción en los mercados son aspectos esenciales del comportamiento de los países *exitosos*. En todos ellos y en los diversos períodos históricos, el poder político garantizó el derecho de propiedad y tendió a disminuir los costos de transacción mediante la mejora de la eficiencia de la burocracia y las regulaciones públicas.

El conjunto de circunstancias señaladas contribuyó a asegurar el ejercicio del derecho de propiedad y a disminuir los costos de las transacciones en el mercado, que son condiciones necesarias del desarrollo capitalista. Sobre estas bases, se produjo el crecimiento vertiginoso de la actividad privada predominantemente bajo la hegemonía del capital nacional. Éste fue el motor fundamental de largo plazo del desarrollo con distintos grados de intervención del Estado en el funcionamiento de los mercados.

• *Integración social*

En todos los casos de la muestra, el desarrollo incorporó la mayor parte de la sociedad al proceso de crecimiento. Las actividades líderes durante el siglo XIX (primero el ferrocarril y las industrias metalmecánicas, luego la química y las manufacturas electromecánicas) y en la segunda mitad del XX (la electrónica e informática), generaron eslabonamientos con el resto del sistema productivo. Esto permitió aumentar el empleo e incorporar a la mayor parte de la fuerza de trabajo en el proceso de crecimiento. Por las mismas razones se evitó la fractura del sistema productivo entre un enclave dinámico y un área mayoritaria de marginación y atraso. Además, las mismas actividades dinámicas que lideraron el crecimiento generaron exportaciones crecientes y contribuyeron a transformar la composición del comercio exterior.

La industrialización fue acompañada frecuentemente por fuertes tensiones sociales derivadas del desplazamiento de mano de obra del campo a las ciudades y las condiciones, a menudo penosas, del trabajo en las ocupaciones industriales. Sin embargo, a largo plazo el conjunto de la fuerza de trabajo quedó vinculada a la economía de mercado y, directa o indirectamente, a los núcleos dinámicos del desarrollo. En el caso de Estados Unidos, la guerra civil (1861-65) dio fin al régimen esclavista y puso en marcha el largo proceso de la integración plurirracial de la sociedad norteamericana.

La reforma agraria y la distribución de la propiedad de la tierra en varios países (Japón, Corea y Taiwán después de la Segunda Guerra Mundial o Dinamarca y Suecia a finales del siglo XIX) ampliaron las bases sociales del desarrollo capitalista y facilitaron la integración de la población rural al proceso de crecimiento.

Las variables económicas

El comportamiento de las principales variables económicas presenta similitudes notables a pesar de las diferencias contextuales, dimensión y niveles relativos de desarrollo al tiempo del despegue de cada uno de los países exitosos. Veamos algunas cuestiones principales:

• *Ahorro e inversión*

Como el ahorro interno es la fuente fundamental del financiamiento de la inversión, en los diversos períodos históricos, los países *exitosos* lograron tasas de ahorro interno superiores a las de las economías líderes. En el siglo XIX, la tasa de ahorro e inversión en Alemania, Estados Unidos, Japón, Suecia y Dinamarca, fue más alta que en Gran Bretaña. Además, la potencia hegemónica destinaba parte principal de su ahorro a invertir en el exterior.

En la segunda mitad del siglo XX, las tasas de ahorro de Corea y Taiwán, del orden del 30% del producto, casi duplican las de Estados Unidos, Alemania, Gran Bretaña o Francia. Lo mismo sucedió en Japón, cuyo espectacular desarrollo desde el fin de la Segunda Guerra Mundial hasta la década de 1980 lo convirtió en la segunda potencia mundial detrás de Estados Unidos.

• *Ventajas competitivas*

Un rasgo común en todos los países exitosos es que su inserción en el sistema internacional se fundó en la generación de *ventajas competitivas dinámicas* fundadas en el cambio técnico y la incorporación de conocimientos y valor agregado a la producción. Ninguno descansó a largo plazo en las ventajas comparativas reveladas por la dotación de recursos naturales o los bajos salarios.

En todos los casos, el cambio técnico fue un proceso endógeno en la economía y la sociedad y no un trasplante desde fuera sin raíces en el propio tejido social y productivo. El cambio técnico se fundó en un proceso acumulativo de la secuencia *copiar-adaptar-innovar-difundir*. Incorporó también las interrelaciones entre las tecnologías promovidas por la demanda

y aquellas inducidas por la oferta de conocimientos e innovaciones.[5]

En todos los países de la muestra, el desarrollo de la producción doméstica de maquinarias y equipos permitió incorporar en la propia estructura económica el cambio técnico y transferirlo al conjunto del sistema productivo. De este modo, la *tecnología incorporada* fue asimilada a través de un fuerte sector nacional productor de bienes de capital y, además, las importaciones de máquinas y equipos. Todos los países de la muestra terminaron siendo exportadores de tecnología y bienes de capital.

En los diversos períodos, los países *exitosos* introdujeron reformas organizacionales en las firmas y en los mercados y promovieron la capacitación de recursos humanos. Todos realizaron políticas activas para fortalecer el Triángulo de Sábato, es decir, la *tríada empresa-gobierno-sistema de ciencia y tecnología*.

Como resultado de estas estrategias semejantes en contextos tan diversos, los países *exitosos* lograron una disminución de la asimetría en el contenido tecnológico de las exportaciones e importaciones. La brecha tiende a cerrarse y, eventualmente, se genera un superávit en el contenido tecnológico del comercio de bienes y servicios. El cambio de la composición de las exportaciones fue posible por la transformación de la estructura productiva interna y el crecimiento de las industrias dinámicas.

En los casos de Dinamarca y Suecia, la agregación de valor a las exportaciones consistió principalmente en la transformación de la producción primaria (agropecuaria, forestal, minera).

En un sentido más amplio, la Revolución Industrial en todos los países fue precedida o acompañada por el

crecimiento de la producción agropecuaria.[6] Ésta es una condición necesaria para la ampliación del mercado interno, el aumento de la oferta de alimentos y materias primas, el desplazamiento de mano de obra rural a las ocupaciones urbanas, la integración social y, en ciertos casos, como Estados Unidos y Dinamarca, el aumento de las exportaciones.

En el transcurso del siglo XIX, el comercio exterior de Estados Unidos y Alemania experimentó cambios profundos. En vísperas de la Primera Guerra Mundial, ambos países ya habían superado a Gran Bretaña en las manufacturas electromecánicas y en productos químicos y farmacéuticos.

En la segunda mitad del siglo XX, la transformación del comercio exterior de las naciones asiáticas *exitosas* es espectacular. En algunas manufacturas de tecnología de frontera, como bienes electrónicos, varios de esos países se han convertido en protagonistas importantes de la producción y el comercio internacionales.

• *Balance de pagos*

En los diversos períodos históricos, los países *exitosos* han mantenido el equilibrio de sus pagos internacionales y evitado incurrir en déficit sistémicos de largo plazo.

El crecimiento de las exportaciones en mayor medida que en las economías líderes y la transformación de la composición de las mismas constituyen la base de la solidez de los pagos externos de los países *ganadores*. A largo plazo, éstos evitaron la dependencia de los capitales financieros para cerrar la brecha de sus pagos internacionales. En tales países, las entradas de capital

extranjero están asociadas al aumento de la capacidad productiva y de las exportaciones.

Todos los países *exitosos* fundaron la expansión de la acumulación de capital y de la capacidad de pagos externos esencialmente en el aumento del ahorro interno y de las exportaciones. A largo plazo, en todos los casos, no se verificaron brechas sistémicas de ahorro y divisas. El capital extranjero realizó una contribución, en algunos casos importante, pero marginal en el proceso de acumulación de capital y generación de capacidad de pagos externos.

• *Precios*

Los países ganadores mantuvieron en equilibrio las relaciones macroeconómicas de base: situación fiscal, pagos externos y oferta-demanda de dinero. Los desequilibrios y brotes inflacionarios, cuando existieron, fueron relativamente breves y no alteraron los equilibrios básicos del sistema en el largo plazo.

El caso argentino

Cuando se verifican el encuadre sociopolítico y el comportamiento de las variables económicas observables en los países *exitosos*, se está en presencia de sistemas de *capitalismo nacional*.

¿Cuál es, desde estas perspectivas, la trayectoria histórica del capitalismo argentino? En otros términos: ¿en qué medida se verifican en el caso de nuestro país los fenómenos que la experiencia histórica e internacional revela son inherentes a la formación de sistemas económicos *exitosos*?

Recordemos que consideramos como indicadores del *éxito*, por una parte, la tasa de crecimiento y convergencia con los líderes y, por otra, el grado de autonomía en el manejo de las relaciones internacionales para diseñar un modelo de inserción en el orden mundial que refleje los objetivos de la propia estrategia de desarrollo.

A partir de tales criterios, la Argentina no forma parte de los *países exitosos*. Su tasa de desarrollo en la segunda mitad del siglo XX fue baja e inferior a la de las economías desarrolladas. En efecto, desde mediados de este siglo hasta la actualidad, el producto creció en la Argentina el 2% y en los países industriales miembros de la OCDE el 3%. En 1950, el producto per cápita de la Argentina representaba 66% del correspondiente al conjunto de las economías industriales. En 1990, la proporción había caído al 25%.

De este modo, en vez de converger, aumentó la brecha que separa a la Argentina del conjunto de las economías industrializadas.

Respecto del grado de autonomía en el manejo de las relaciones económicas y financieras internacionales, el deterioro es extraordinario. La deuda externa y la magnitud y persistencia del déficit en cuenta corriente han contribuido a la subordinación, sin precedentes, de la política económica a las expectativas de los mercados financieros y de los centros de poder internacional. En los últimos años, la política económica del país está permanentemente subordinada al monitoreo del Fondo Monetario Internacional.

En el transcurso de su desarrollo histórico la Argentina no logró conformar un sistema de *capitalismo nacio-*

nal. Veamos, sumariamente, cómo se llegó a la situación actual. A tal fin, conviene diferenciar la experiencia registrada en los diversas etapas del desarrollo económico argentino. Reitero, a propósito, la periodización empleada en otra oportunidad.[7]

Segunda parte

La trayectoria del capitalismo argentino

3. La economía primario-exportadora (1860-1930)

En la segunda mitad del siglo XIX, la Argentina se incorporó al orden mundial como un exportador importante de alimentos y materias primas de origen agropecuario. Esta etapa del desarrollo argentino concluyó con la crisis económica internacional de los años treinta.

En este período, el liderazgo del crecimiento descansó en las exportaciones. La extraordinaria dotación de recursos naturales del país lo convirtió en un centro de atracción, en primer lugar, para la potencia hegemónica de la época, Gran Bretaña. En pocos lustros, las corrientes migratorias poblaron las ciudades y el campo de la región pampeana, los capitales extranjeros instalaron los ferrocarriles y la infraestructura, se expandió la producción y el empleo y el comercio exterior crecieron rápidamente.

En virtud de la extraordinaria dotación de recursos naturales en relación con la reducida magnitud de su población, la Argentina alcanzó, en la década de 1920, un alto ingreso per cápita e indicadores sociales, reveladores de un nivel educativo y esperanza de vida considerables a escala internacional.

El país logró, en efecto, en pocas décadas, acercar su ingreso medio al prevaleciente en las economías líderes. En 1913, vísperas de la Primera Guerra Mundial,

el ingreso per cápita en la Argentina alcanzaba a 50% del norteamericano y a 80% del promedio existente en el conjunto de las economías industriales.[1]

Si se consideran, además, los avances en el desarrollo político y en la organización institucional, la Argentina revelaba en la época varios de los indicadores del éxito. Su economía era, sin embargo, como veremos enseguida, vulnerable y dependiente.

Observemos cómo se comportaron en la Argentina las variables que fueron relevantes en la experiencia de los países *ganadores*.

Las condiciones sociopolíticas

• *Marco institucional y político*

Desde la Organización Nacional hasta el fin del período, que coincide cronológicamente con el golpe de Estado de 1930, el sistema operó con una considerable estabilidad institucional y política. Incluso, la legitimación del poder a partir de la Ley Sáenz Peña y el acceso del radicalismo al poder en 1916, se registraron sin sobresaltos que alteraran el régimen constitucional.

La formación de las instituciones democráticas argentinas en el período fue una de las experiencias más notables en el escenario internacional.

• *Las elites*

Como la tierra era el principal recurso y su dominio la mayor fuente de poder, el comportamiento de los terratenientes y la debilidad relativa de los otros sectores sociales fueron decisivos en el curso de los acontecimientos. El poblamiento y la distribución de la propiedad de la tierra en la Argentina registran diferencias fundamentales con la experiencia de los otros *espacios abiertos* que se integraron a la economía mundial en la segunda mitad del siglo XIX.

En la Argentina, la frontera fue ocupada por la expulsión del indio durante las campañas (1833-1835) de Juan Manuel de Rosas (1793-1877). La ocupación del territorio fue consumada, más tarde, por la Conquista del Desierto (1875-1879) del general Julio Argentino Roca (1843-1914).

Desde fines de la década de 1870 comenzaron a llegar las grandes corrientes inmigratorias. Entre 1880 y 1915 ingresaron al país 4,5 millones de personas, principalmente europeos. La Argentina fue el segundo lugar de destino, después de Estados Unidos.[2]

Cuando llegaron los inmigrantes, la propiedad de la tierra, especialmente en la provincia de Buenos Aires, estaba fuertemente concentrada. El latifundio resultó así la unidad económica dominante y su explotación descansó en su mayor parte en arrendatarios, medieros y otras formas de ocupación precaria de la tierra.

En Estados Unidos, Australia y Canadá la experiencia del poblamiento y la ocupación territorial fue radicalmente distinta. Las corrientes de inmigrantes del exterior y las migraciones internas expandieron la frontera agrícola y conformaron la clase de *farmers* y productores medios, que constituyeron parte fundamental del tejido social y productivo del agro en esos países. Fue ésta también una base sólida de las instituciones democráticas.

La estructura social emergente de la concentración de la propiedad del principal recurso económico contribuyó a la formación de un modelo de desarrollo asociado a la potencia hegemónica de la época. Gran Bretaña era entonces el principal mercado de las exportaciones agropecuarias y la fuente principal de financiamiento externo y de inversiones privadas directas (ferrocarriles, frigoríficos, etc.) en la Argentina.

Cuando este modelo de desarrollo asociado a la potencia hegemónica estaba despegando, se produjo, en la década de 1870, un importante debate en torno de la Ley de Aduanas, la protección del mercado interno y el futuro de la industria.[3] No es extraño que, dadas las circunstancias señaladas, la postura industrialista fuera derrotada.

Ese fue un punto de clivaje en el desarrollo del capitalismo argentino. A partir de allí, la concentración del poder económico y la ausencia de una masa crítica de intereses asociados a la industria y los servicios, convirtieron a la economía argentina en un satélite de la potencia hegemónica.

La acumulación de riqueza y poder se asoció entonces con el desarrollo del modelo exportador y a la relación especial con Gran Bretaña. Las ganancias y la acumulación de capital a través de la industrialización y la movilización del mercado y el ahorro interno fueron definitivamente abandonadas como objetivo prioritario por los intereses hegemónicos domésticos.

No existió, pues, un liderazgo empresario con vocación de acumulación de poder en el seno del espacio nacional. De este modo, la asignación de recursos, la estructura productiva y la composición del comercio exterior quedaron libradas a las fuerzas del mercado y a

las señales del sistema de precios y de las ventajas comparativas estáticas.

El grado de extranjerización del sistema productivo fue extraordinario y probablemente el más alto del mundo. En 1913, vísperas de la Primera Guerra Mundial, el capital extranjero radicado en el país representaba el 50% del valor total de los activos fijos existentes.[4]

La inversión extranjera se distribuía de la siguiente manera: 1/3 estaba concentrada en los ferrocarriles e infraestructura (puertos, transporte urbano, electricidad, etc.) y otro 1/3 correspondía a la inversión en la industria (frigoríficos, principalmente) y a la red comercial y financiera.

Estos sectores eran los más ligados al comercio internacional, los de mayores ganancias y capacidad de acumulación. En ellos, la generación de ahorro estaba en manos de intereses extranjeros. Una situación, como hemos visto, antitética con la registrada en los países *exitosos*. El último 1/3 de la inversión extranjera eran títulos emitidos por el Estado nacional y algunas provincias y municipios.

• *Las ideas económicas*

Dado el comportamiento de la *elite*, el librecambio se convirtió en la ideología oficial del sistema y prevaleció en todo el período. La Argentina formaba parte en esa época de las economías en la esfera de influencia británica y su adhesión al credo librecambista era mucho mayor que en los *dominios blancos* de la Corona Británica (Canadá y Australia).

La defensa de la posición industrialista descansó en figuras eminentes como Vicente Fidel López (1815-

1903) y Carlos Pellegrini (1846-1906). Pero fueron derrotados por la avalancha de acontecimientos desencadenada por la inserción masiva de la producción agropecuaria argentina en el mercado mundial y la concentración del dominio del recurso principal, la tierra de la región pampeana, en pocas manos.

La derrota de la postura proteccionista del mercado interno e industrialista en la Argentina coincidió con un cambio de tendencia en la política comercial en el resto del mundo. En 1869, Alemania aprobó una nueva tarifa con mayores impuestos a las importaciones y esta iniciativa se difundió al resto del mundo, salvo a Gran Bretaña que siguió firmemente adherida al libre cambio. Todos los países que hemos incluido en la muestra de los *exitosos* a fines del siglo XIX y principios del XX (además de Alemania, Estados Unidos, Japón, Dinamarca y Suecia) aumentaron las tarifas de importación para defender sus producción doméstica y mercados internos.[5]

La Argentina, en cambio, siguió adherida al liderazgo británico y a la postura librecambista. Radicales y socialistas, depositarios del proyecto político alternativo al conservador, no propusieron una visión distinta del desarrollo y de la inserción internacional del país. Consecuentemente no pretendieron modificar sustancialmente las reglas del juego del modelo primario-exportador.

En todo caso, el cambio político se reflejó en nuevas demandas sobre la distribución del ingreso y la legislación social pero no en una acción consistente para transformar el sistema productivo y su inserción internacional.

• *El Estado*

El comportamiento del Estado fue naturalmente compatible con el sistema de poder en la economía y, en definitiva, con el consenso prevaleciente en la mayor parte de la sociedad. La ideología librecambista contaba, en efecto, con el respaldo de la mayor parte de la opinión pública.

La Organización Nacional (entre la caída de Rosas en 1852 y la federalización de la ciudad de Buenos Aires en 1880) y la Conquista del Desierto del general Roca, garantizaron la seguridad interior y la unidad territorial de la Nación. Sobre estas bases se construyó un marco normativo consistente con las reglas del juego del sistema.

Bajo el régimen conservador, se puso en marcha una política de educación pública de vasto alcance. Pero, a diferencia de los países *exitosos*, en los cuales la educación formó parte de procesos de industrialización y generación de ventajas competitivas dinámicas, en la Argentina su impacto quedó reducido a los límites del modelo primario-exportador. Aquella política educativa fue, con todo, una contribución fundamental del régimen a la formación de la Argentina moderna.

Disociada la *elite* de la construcción del *capitalismo nacional* no podía el Estado sustituirla. En ese contexto, era inconcebible aplicar, como en los países *exitosos*, normas de privilegio para el capital local que generaran rentas sobre las cuales asentar la industrialización y la transformación del sistema económico. El Estado no hizo diferencia alguna entre el capital nacional y extranjero y, a menudo, las reglas del juego privilegiaban al segundo sobre el primero. De este modo, fueron las fuerzas espontáneas del mercado las que decidieron

la asignación de recursos y la presencia de los intereses extranjeros en la economía argentina.

En tales condiciones, la concentración del ingreso prevaleciente no indujo un aumento de la propensión a ahorrar e invertir de la *elite* sino, antes bien, a sustentar consumos suntuarios que hicieron célebres, en París y en otras partes, a los millonarios argentinos.

El sistema primario-exportador y la ideología y política librecambista entraron en crisis con la caída de la Bolsa en 1929. El colapso de la economía internacional reveló la vulnerabilidad de la economía argentina y el costo de no haber seguido a tiempo la estrategia propuesta, mucho antes, por López y Pellegrini.

La crisis reveló la fantasía de un país próspero, como se dice ahora del *Primer Mundo*, sustentado en una economía subindustrializada, altamente extranjerizada y dependiente de las exportaciones de productos primarios.

Comenzó entonces otra época y, en verdad, no se partía de cero.[6] Porque, a pesar de la vulnerabilidad del sistema económico argentino, la magnitud de los recursos, incluso la incipiente base industrial disponible, el nivel educativo y la capacitación de la fuerza de trabajo, la dimensión del mercado interno y otros factores favorables, proporcionaban una importante base de sustentación para el cambio de rumbo.

• *Derecho de propiedad y costos de transacción*

Los derechos de propiedad estuvieron plenamente garantizados. Una vez concluidas las guerras civiles y consumada la unidad nacional, la estabilidad institucional y política configuró un cuadro de plenas garantías a la inversión privada nacional y extranjera.

Por las mismas razones, los costos de transacción en los contratos entre particulares eran tan bajos como lo permitía un régimen de reducida intervención estatal y costos moderados de sostenimiento del Estado. El cambio político registrado con la llegada de Yrigoyen a la presidencia en 1916, no modificó esta situación.

• *Integración social*

Un rasgo notable del sistema fue la incorporación de la mayor parte de la población del país y de las corrientes inmigratorias a una economía de mercado de alcance nacional. Ningún segmento social significativo, salvo en las regiones periféricas del Noroeste, quedó al margen de la economía de mercado.

La fuerza de trabajo incorporaba prácticamente a toda la población en edad activa y el desempleo reflejaba esencialmente oscilaciones de la coyuntura. No existió en el período desempleo estructural de largo plazo ni fracturas fundamentales entre un enclave dinámico asociado con el comercio internacional y el resto de la economía y la sociedad. De hecho, el liderazgo de las exportaciones se derramó sobre la mayor parte del sistema económico y social. El ingreso estaba fuertemente concentrado en los grandes propietarios territoriales y en los sectores vinculados con la red de infraestructura, comercial y financiera, asociada con la producción primaria exportadora, el comercio internacional y los segmentos de la demanda interna abastecida por la producción doméstica.

Las variables económicas

• *Ahorro e inversión*

Dado su ingreso per cápita, la Argentina alcanzó en el período tasas de ahorro e inversión considerables. Hacia la década de 1920, la tasa de inversión era del orden del 15% al 20% del producto.

El aumento de la inversión contribuyó a sostener, en el período 1860-1930, una tasa de crecimiento del producto del orden del 5% anual. Esto permitió la expansión del empleo y la incorporación a la fuerza de trabajo de los contingentes inmigratorios. Entre aquellos años, la población argentina aumento de 1,8 a 12 millones de habitantes. Esto es una tasa anual acumulativa del 2,75%, una de las más altas del mundo en la época.

La integración territorial fue facilitada por el rápido desarrollo de la red ferroviaria que aumentó, entre 1860 y 1930, de 40 km a 38 mil km. Entre los mismos años, la superficie sembrada de cereales y semillas oleaginosas aumentó de alrededor de 1 millón a 27 millones de hectáreas.

• *Ventajas competitivas*

El desarrollo de la producción agrícola y ganadera se basó en la expansión de la frontera productiva y en la penetración del cambio técnico en las explotaciones. La mecanización, rotación de cultivos, empleo de fertilizantes y agroquímicos y mejora de los rodeos formaron parte de una incorporación amplia de equipamiento y tecnología en la producción primaria; lo mismo sucedió con las industrias transformadoras, como los frigoríficos.

El avance de la educación común y la extensión agrícola elevaron la capacitación de la fuerza de trabajo y permitieron un uso más eficiente de recursos. La economía rural en la Argentina había adaptado razonablemente bien el acervo de conocimientos existentes en los países avanzados aplicados a una explotación extensiva del recurso tierra y bajo las formas propias de la concentración de la propiedad.

Los avances en la incorporación de tecnología y equipamiento y en la capacitación de los recursos humanos permitieron aprovechar las ventajas comparativas asentadas en la extraordinaria dotación de recursos en la región pampeana.

El avance tecnológico se derramó a otras actividades asociadas con el desarrollo urbano, la infraestructura (como con el mantenimiento de la red ferroviaria), la construcción y servicios diversos. Pero éstos fueron los límites del desarrollo tecnológico en el período.

El enlace entre la producción y la oferta de conocimientos asociaba a la primera con los abastecimientos importados de equipos, diseños industriales y servicios de ingeniería. De este modo, la expansión de las exportaciones agropecuarias tuvo un efecto muy limitado sobre la transformación de la estructura productiva del país y sobre el sistema nacional de ciencia y tecnología.

El sistema bancario, administrado con la ortodoxia británica, no se asoció con el proceso de industrialización y cambio técnico, tal cual sucedió en todos los países de desarrollo industrial tardío que resultaron *exitosos*, varios de los cuales, incluimos en la muestra.

De este modo, en todo el período, las exportaciones estuvieron compuestas totalmente por productos pri-

marios e industriales de origen agropecuario. El abastecimiento de bienes de capital y otras manufacturas de alto contenido tecnológico, e incluso de manufacturas tradicionales, como textiles, descansó esencialmente en las importaciones.

La brecha en el contenido tecnológico del comercio exterior se mantuvo sin cambios. Esto era el reflejo de una estructura productiva cuyo nivel de industrialización (en peso relativo y composición) era muy inferior al que registraban otros países con ingreso per cápita y dimensión de mercado interno semejantes. En tales condiciones, el país era incapaz de generar *ventajas competitivas* asentadas en la difusión del progreso técnico más allá de la producción primaria.

La alta participación de las importaciones en el abastecimiento de manufacturas impidió que la expansión de las exportaciones y el crecimiento del mercado interno indujeran la transformación de la estructura productiva. Las actividades líderes, como los ferrocarriles y las industrias transformadoras de productos primarios (frigoríficos, molinos, etc.), también se abastecían con importaciones de bienes de capital, tecnología e insumos diversos. De este modo, los eslabonamientos entre estas actividades y el resto del sistema fueron muy débiles y contribuyeron a configurar el cuadro de subindustrialización característico de la Argentina en el período.

• *Balance de pagos*

En virtud del fuerte crecimiento de las exportaciones, salvo en la crisis de 1890 y en fases cíclicas depresivas posteriores, el balance de pagos argentino se sostuvo

en todo el período sobre bases sólidas. El excedente del comercio exterior permitía pagar, con ocasionales sobresaltos, los servicios de la deuda externa y las utilidades de las inversiones privadas directas radicadas en los ferrocarriles y en otras áreas. La reinversión de utilidades de las empresas extranjeras y el acceso al crédito internacional contribuían a mantener en equilibrio la cuenta de capital del balance de pagos.

• *Precios*

En la mayor parte de la etapa, prevaleció la estabilidad de precios y del tipo de cambio del peso. Esto fue posible por la solidez de las relaciones macroeconómicas de base, es decir, los equilibrios del presupuesto, la cuenta corriente del balance de pagos y la relación demanda-oferta de dinero.

4. La industrialización sustitutiva de importaciones (1930-1975)

El colapso del orden mundial que había encuadrado el crecimiento fundado en las exportaciones de productos primarios reveló la inviabilidad del sistema primario-exportador. La economía argentina enfrentó una severa contracción de la producción, del ingreso y del empleo y un desequilibrio masivo de sus pagos internacionales. Ante la caída de las exportaciones, la capacidad de pagos externos era insuficiente para sostener el nivel previo de importaciones, hacer frente a los pagos de los servicios de la deuda externa y transferir las utilidades de las empresas extranjeras radicadas en el país.

En ese contexto, la política librecambista sólo podía agravar la profundidad de la crisis y fue progresivamente abandonada. A mediados de la década de 1930, el régimen conservador había creado un instrumental de intervención en el mercado (control de cambios, regímenes reguladores de la producción de cereales y carnes, banca central, reforma impositiva, acuerdos comerciales con Gran Bretaña, etc.) y había comenzado a adoptar medidas de reactivación de la demanda, desconocidos hasta entonces. Como el resto del mundo, la Argentina abandonó la política librecambista y se embarcó en una transformación profunda del marco regulatorio de la actividad económica y en una drástica ampliación de la presencia del Estado.

Las nuevas condiciones internacionales (la crisis de la economía internacional y enseguida la guerra mundial) y el cambio de rumbo en el comportamiento del Estado argentino, contribuyeron al crecimiento de la producción industrial sustitutiva de importaciones.

Conviene detenerse un instante en esta última expresión. Su empleo sugiere que la industrialización argentina consistió sólo en reemplazar importaciones por producción nacional y que éste fue un fenómeno no observable en los *países exitosos*. Esto no es totalmente así. En estos últimos, la sustitución de importaciones fue un aspecto fundamental de la industrialización. En la Argentina, a su vez, las exportaciones de manufacturas de origen industrial alcanzaron mayor significación con el correr del tiempo.

De todos modos sigue siendo cierto que, en los países *exitosos*, el comercio exterior fue cambiando *pari passu* con la industrialización. De este modo, las exportaciones de manufacturas de creciente valor agregado y contenido tecnológico ocuparon una posición dominante en las exportaciones. En la Argentina, en cambio, la proporción de exportaciones de manufacturas de origen industrial respecto de la producción manufacturera total siguió siendo baja y las exportaciones siguieron descansando esencialmente en los productos primarios.

A falta de una expresión más precisa, seguimos definiendo este período del desarrollo de la economía argentina como de la *industrialización sustitutiva*.

El primer tramo del proceso abarca desde 1930 hasta mediados de los años cuarenta. En su transcurso, se ocupó prácticamente toda la frontera sustitutiva en la

industria liviana (textiles, alimentos industrializados, mecánica y química livianas y bienes de consumo durable). A partir de allí, la industria abarcó ramas más complejas que incluían la producción de insumos industriales (acero, papel, petroquímicos, aluminio) y, notoriamente, la industria automotriz. Hacia 1950, la industria ya ocupaba la posición dominante en la generación del producto y del empleo y había permitido un notable incremento en el autoabastecimiento de manufacturas. En efecto, la relación entre las importaciones y el producto rondaba en 1950 en el 10% frente al 30% registrado a fines de la década de 1920.

El crecimiento del período fue bajo pero no despreciable. Incluso, en el tramo 1960-1975, se alcanzó una tasa de aumento del producto del orden del 5%, de las más altas de la historia económica argentina y que comparaba favorablemente con el desarrollo de la economía mundial.

Sin embargo, en todo el período, a diferencia de los países *exitosos*, la Argentina no había logrado converger con los países líderes. En 1950, el producto per cápita argentino era poco más de 1/3 respecto del de Estados Unidos. A mediados de la década de 1970, la proporción se mantenía. En el mismo período, las otras economías industriales crecieron más que la norteamericana. Por lo tanto, respecto del promedio de los principales países industriales, el producto per cápita de la Argentina declinó de 2/3 a 1/2.

El deterioro de la posición relativa de la Argentina es particularmente notable respecto de los países *exitosos*. En 1950, el producto per cápita en la Argentina duplicaba el de Japón y más que triplicaba el de Corea y Taiwán. En 1973, en cambio, el producto per cápita del Japón era cerca de dos veces mayor que el de la Argentina. A su vez, respecto de Corea y Taiwán, la diferencia favorable a la Argentina había disminuido de tres a dos veces.[t]

Por otra parte, la vulnerabilidad externa había cambiado de naturaleza, pero el país no había logrado aumentar su grado de autonomía en el manejo de sus relaciones internacionales. Después de la nacionalización de las empresas extranjeras de servicios públicos y de la repatriación de la deuda pública externa, durante el gobierno peronista (1946-1955), la economía argentina enfrentó nuevamente un severo estrangulamiento externo. El crecimiento de la producción tropezaba con la insuficiencia de la capacidad de importar maquinarias, equipos e insumos esenciales y el crédito externo era sólo un paliativo que, a corto plazo, aumentaba la demanda de divisas para el pago de sus amortizaciones e intereses. La vulnerabilidad externa y el desorden fiscal terminaron por crear las condiciones propicias para caer, a partir del golpe de Estado de 1976, en la trampa de la deuda externa.

En realidad, dado el desorden del sistema político argentino en el período, lo sorprendente es que la economía no hubiera tenido un comportamiento aun peor. Es particularmente notable, por ejemplo, que en el tramo 1960-1975, de altísima inestabilidad y, finalmente, violencia, el producto industrial creciera al 8% y las exportaciones de manufacturas de origen industrial revelaran un particular dinamismo. Debajo del caos existía un país con una formidable dotación de recursos y capacidad de crecimiento que pujaba por salir adelante.

Durante el período de la industrialización sustitutiva de importaciones el país no logró, por lo tanto,

construir un sistema de *capitalismo nacional*. Detengámonos en el comportamiento de las variables significativas.

Las condiciones sociopolíticas

• *Marco institucional y político*

El golpe de Estado de 1930 inauguró un largo período de inestabilidad institucional y política. Entre aquel año y 1976, se produjeron cinco golpes militares y otros tantos frustrados regresos a la democracia. Argentina alcanzó en esto otro récord mundial: sin estar en guerra, fue el país más inestable del mundo.

La fractura del orden institucional y del consenso indispensable para el ejercicio estable del poder provocó cambios drásticos en el curso de la política económica, agravó los desequilibrios macroeconómicos de base, debilitó la posición negociadora internacional, desalentó a la iniciativa privada y, finalmente, culminó en una espiral trágica de violencia.

• *Las elites*

La antigua *elite* dirigente cedió paso a nuevos cuadros asociados a la producción industrial y los servicios. Los grupos influyentes ampliaron sus bases mediante la incorporación de nuevos actores. Además, el peronismo confirió protagonismo a los sindicatos que se convirtieron en importantes protagonistas del

acontecer económico y social del país. Esta diversificación de actores es observable también en los países *exitosos*.

En la Argentina, sin embargo, no formó parte de la construcción de un sistema de *capitalismo nacional*. En parte, esto se explica por la incertidumbre generada por la inestabilidad institucional y política. Influyó, también, la ambivalencia existente en los segmentos mayoritarios de la sociedad acerca del país posible y deseable. Hemos visto cómo, durante el período anterior, los radicales y socialistas portadores, como diría Yrigoyen, de la *reparación* política, no cuestionaron el sistema primario-exportador.

Un rasgo muy importante y presente en todos los países *exitosos* es el protagonismo de los capitalistas y empresarios locales en el desarrollo de las actividades líderes, que constituyen la principal fuente de ganancias y acumulación.

En la Argentina, en cambio, tempranamente, el liderazgo fue delegado en subsidiarias de corporaciones transnacionales. Las filiales comenzaron a ganar posiciones dominantes en las industrias automotriz, química y metalmecánica, atraídas por un mercado interno protegido desde la década de 1930. Cuando concluye la etapa, en 1975, las subsidiarias de empresas extranjeras contribuían con 1/3 del producto industrial y su participación era mayor en industrias principales, como la automotriz. Veinte años antes, en 1955, la participación alcanzaba al 20%.[2]

Estas tendencias condicionaron la integración posible entre el sistema nacional de ciencia y tecnología y el aparato productivo. Las subsidiarias de empresas extranjeras se abastecen de insumos tecnológicos desde sus matrices y sus gastos locales en investigación y de-

sarrollo se reducen a modificaciones adaptativas de conocimientos y equipos importados.

• *Ideas económicas*

La *elite* conservadora que condujo la política económica durante los años treinta hasta el golpe militar de 1943 no cuestionó los principios del enfoque ortodoxo. En la práctica, sin embargo, comenzó una intervención decidida en el funcionamiento de los mercados.

En esa época, un joven economista, que se desempeñó a partir de 1935 como gerente general del recién creado Banco Central, comenzó a elaborar una visión crítica de la teoría neoclásica y a sentar las bases de lo que luego sería la heterodoxia y el *estructuralismo latinoamericano*. Buena parte de las ideas que, a partir de 1947, difundiría desde la CEPAL, Raúl Prebisch (1901-1986) las pergeñó sobre la base de su conocimiento de la economía argentina y de la vulnerabilidad inherente a la condición periférica.

Con el ascenso de Juan Domingo Perón (1895-1974) al poder, a mediados de la década de 1940, el Gobierno dio libre cauce a todo el resentimiento antiimperialista acumulado en amplios estratos de la sociedad y la inteligencia argentinas. El librecambio fue rechazado frontalmente y la intervención del Estado plenamente justificada en un amplio espectro de funciones: desde la regulación de los mercados hasta la producción de bienes y servicios.

La *doctrina peronista*, sin embargo, no era consistente con el éxito. El lanzamiento de políticas de fuerte contenido nacionalista y confrontativas con los centros de poder mundial, la nacionalización de los servicios públicos y las políticas activas desmesuradas conformaron un escenario conflictivo, de puja distributiva e incertidumbre, que debilitó la posibilidad de los nuevos cuadros empresarios, asociados a la industrialización, de asumir decididamente la puesta en marcha de un proceso acumulativo de transformación y crecimiento.

La *doctrina* no sólo era antiimperialista; también se proclamaba anticapitalista. La célebre Marcha Peronista convoca a "combatir al capital". Aunque, en la práctica, la ideología y política peronistas generaron grandes rentas en nuevos actores económicos, en conjunto prevaleció la incertidumbre y el conflicto.

En este contexto, la ilusión de un *paraíso perdido*, fundado en el sistema primario-exportador y la ideología librecambista, siguió subsistiendo en la memoria colectiva y permitiendo el periódico retorno de la restauración liberal.[3]

La experiencia del gobierno de Perón de 1946-1955, como la del actual, bajo la presidencia de Menem, revela un rasgo característico del movimiento peronista. A saber: refleja las tendencias e ideas dominantes en su época y tiene un gran impulso transformador frustrado, sin embargo, por la desmesura. En aquella experiencia, el aumento de la intervención del Estado era una tendencia observable en el resto del mundo. Pero fue llevada, en la Argentina, hasta límites incompatibles con el desarrollo económico de largo plazo, los equilibrios macroeconómicos y el funcionamiento de las instituciones democráticas. En la actualidad, prevalece en el mundo el paradigma neoliberal pero el gobierno de Menem lo ha puesto en práctica con una profundidad, rapidez

y desprolijidad desconocidas en otras partes. La desmesura termina dando malos resultados para el país y, finalmente, provocando la derrota política del peronismo.

Después de la caída de Perón en 1955 hubo nuevos aportes al pensamiento y a la política heterodoxos. El *desarrollismo* durante la presidencia (1958-1962) de Arturo Frondizi (1908-1996) es uno de los ejemplos más notorios.

Poco después, se desarrolló un rico aporte de pensamiento sobre las condiciones y la estrategia de desarrollo tecnológico en países periféricos. Bajo el liderazgo intelectual y ejecutivo de Jorge Sábato (1924-1983) y de otros tecnólogos argentinos, se formó un cuerpo de doctrina que influyó en otros países de América Latina y del resto del mundo en desarrollo.

Esto se reflejó en políticas activas, uno de cuyos ejemplos más notables fue la estrategia seguida por la Comisión Nacional de Energía Atómica en su programa de centrales nucleares. Otro ejemplo es la llamada Ley de Compre Nacional (Nº 18.875), para las compras de equipos e insumos tecnológicos del sector público, elaborada, con la participación del mismo Sábato, Marcelo Diamand y otros tecnólogos y empresarios, durante mi desempeño (1970) como ministro de Obras y Servicios Públicos.

De todos modos, insertas en un contexto de alta inestabilidad institucional y ausencia de un liderazgo empresario con capacidad de acumular poder mediante la movilización del mercado y recursos internos, aquellas medidas no lograron impulsar un proceso acumulativo de transformación y crecimiento.

• *El Estado*

En todo el período y en resumen, el Estado fue un obstáculo más que un agente promotor del éxito. Aumentó, como en el resto del mundo, su presencia en la economía. Entre 1930 y 1975, la relación entre el gasto público y el producto bruto interno creció del 10% al 40%. Esto último no era excesivo en una comparación internacional. Lo grave fue la *mala calidad* de la intervención pública.

Pueden rescatarse muchas iniciativas públicas que dieron buenos frutos. Pero, en conjunto, el Estado fracasó en sus responsabilidades básicas de asegurar los equilibrios macroeconómicos de base, la estabilidad de precios y relaciones sociales razonablemente armoniosas.

Fracasó, también, en la aplicación de políticas activas que generaran *rentas palanca* del crecimiento en vez de privilegios espurios. Fue también incapaz de establecer reglas del juego que consolidaran la presencia del capital nacional en los sectores líderes y promovieran la proyección de la producción argentina al mercado mundial. Los esfuerzos en materia de desarrollo tecnológico, como hemos visto, no llegaron a fraguar en un proceso transformador de largo alcance. Incluso en materia educativa, se retrocedió sobre los logros alcanzados en la etapa anterior.

El sistema de seguridad social y las normas laborales no lograron sustentarse sobre una economía de alto crecimiento y, consecuentemente, sobre un sector público con fuentes genuinas y suficientes de recursos. Las tentativas de mejorar la distribución del ingreso culminaron en el agravamiento de las tensiones inflacionarias.

A su vez, las pretensiones de autonomía frente a los centros de poder internacional concluyeron con un aumento de la vulnerabilidad externa y el recorte de la libertad de maniobra del país en el escenario internacional. Durante el gobierno peronista, se controló el comercio exterior a través del IAPI (Instituto Argentino para la Promoción del Intercambio) y se nacionalizó el crédito, sin modificar los cauces tradicionales de comercialización de la producción exportable ni contribuir al aumento de la acumulación de capital.

Un ejemplo notable en estas materias se refiere al manejo del comercio de carnes con Gran Bretaña, a través de convenios bilaterales de gobierno a gobierno, durante la guerra y la posterior administración peronista en la posguerra. Al terminar los convenios en 1953, se volvió exactamente al mismo régimen monopólico del comercio de carnes dominado por empresas frigoríficas extranjeras y la red de comercialización bajo su control. Tuve oportunidad de estudiar esta cuestión durante mi desempeño como Consejero Económico de la Embajada Argentina en Londres (1956-1957), oportunidad en que preparé un informe para la Secretaría de Comercio de la Nación.[4]

Ruego al lector que me permita otra reflexión sobre mi experiencia personal en estas cuestiones. Fue durante un breve tramo de este período (segunda mitad de 1970, primera de 1971), cuando ejercí responsabilidades en la conducción económica del país, primero como ministro de Obras y Servicios Públicos y, enseguida, de Economía y Trabajo. El equipo que participó de aquella experiencia, que incluía a los ya mencionados Sábato y Diamand, diseñó una estrategia que, en los términos empleados en este ensayo, intentaba explícitamente consolidar un proceso de *capitalismo nacional*.

Ése fue el sentido de la recordada Ley de Compre Nacional, la ejecución de grandes obras como Zárate-Brazo Largo privilegiando la participación de la tecnología y la empresa argentinas, la creación de mecanismos de financiamiento de la pequeña, mediana y gran empresa de capital argentino como el Banco Nacional de Desarrollo y el Fondo de Participación en el Desarrollo Nacional y otras medidas inspiradas en la misma concepción. El citado Fondo era un instrumento con semejanzas al de bonos de participaciones de los trabajadores en las ganancias de las empresas, existente en numerosos países desarrollados.[5]

La idea básica del equipo responsable de esa política era que el ahorro y el crédito internos y los incentivos del Estado debían favorecer a las empresas locales. Al mismo tiempo, se buscó atraer inversiones privadas directas del exterior para aumentar la capacidad productiva. Se trataba de una concepción nacionalista en el contexto de una estrategia de desarrollo integrado y abierto, consolidando, simultáneamente, los equilibrios macroeconómicos de base.

Formulé explícitamente esta estrategia de desarrollo y *argentinización* de la economía nacional en un discurso, como ministro de Economía y Trabajo de la Nación, en la Cámara de Comercio Argentino-Norteamericano, a principios de 1971. No era el enfoque que ese auditorio estaba acostumbrado a escuchar, pero dejé claro que lo que el Gobierno pretendía era construir un *capitalismo argentino* centrado en la empresa privada y en la capacidad de decisión y dominio de los recursos abierto al comercio mundial y, en ese contexto, a la inversión extranjera. Tiempo antes, *El Cronista Comercial* había publicado mi artículo: "Hacia una economía industrial integrada y abierta". Ese

planteo coincidía en sus grandes lineamientos con la estrategia seguida por los países *exitosos*.

Volviendo a la narración central, cabe observar que la inestabilidad institucional post 1930 probablemente aumentó las conductas corruptas en los sectores público y privado. En un medio en el cual suele predominar el criterio, como sugería Discépolo, de que "el que no afana es un gil",[6] se comprende que la falta de transparencia y controles institucionales del período promoviera la multiplicación de la corruptela.

• *Derecho de propiedad y costos de transacción*

El derecho de propiedad, como principio fundamental del orden social nunca fue cuestionado o seriamente amenazado, ni siquiera durante la época más virulenta del gobierno peronista. Pero su ejercicio fue interferido por infinidad de regulaciones públicas (controles de alquileres y arrendamientos, precios máximos, etc.). Esto desalentó la inversión privada.

Por las mismas razones y, además, por el aumento de la burocracia y de la interferencia pública en los asuntos privados, los costos de transacción tendieron a aumentar. Esto introdujo elementos de arbitrariedad incompatibles con el funcionamiento razonable de los mercados. La intervención pública generó grandes rentas privadas (privilegios en el acceso a las divisas y al crédito subsidiado, las exenciones fiscales, etc.) que no estimularon, como en los países *exitosos*, el aumento persistente de la inversión y el crecimiento. Antes bien, a menudo, fueron fuentes de recursos para el despilfarro y la fuga de capitales.

• *Integración social*

La industrialización sustitutiva, como había sucedido también en el período de la economía primario-exportadora, abarcó al conjunto de la economía y de la fuerza de trabajo.

Entre 1930 y 1975, la población del país aumentó de 12 a 25 millones de habitantes, esto es, una tasa del 1,66% anual. Según los censos nacionales, la proporción de extranjeros en la población total declinó del 30% al 10% entre 1914 y 1970. Entre los mismos años, la población urbana aumentó del 58% al 79% del total.

El proceso de urbanización y la expansión industrial generaron nuevos empleos, suficientes para absorber el incremento de la población en edad activa, los trabajadores de las zonas rurales e incluso inmigrantes provenientes, principalmente, de los países limítrofes. En 1975 existía un mercado nacional y ningún segmento significativo de la población argentina estaba marginado del proceso de crecimiento.

El nivel relativamente alto de educación, alcanzado durante el período anterior, capacitó a la fuerza de trabajo para desempeñarse en los nuevos empleos generados por el crecimiento de la industria y los servicios. La expansión del sector público también contribuyó a mantener condiciones de alto empleo en el largo plazo. En 1975, alrededor de un 20% de la fuerza de trabajo estaba empleado en las distintas jurisdicciones del Estado y sus empresas.

Las variables económicas

• *Ahorro e inversión*

Al final del período, la tasa de ahorro era del orden del 20% del producto, comparable pero no superior a la de los países líderes. Por otra parte, a medida que fue aumentando la participación de la oferta interna en el abastecimiento de maquinarias y equipos y que la industria local de bienes de capital no alcanzaba todavía niveles de eficiencia comparables a los internacionales, los precios relativos deprimieron la formación de capital. El aporte del capital extranjero al financiamiento de la inversión, en todo el período, fue del orden del 1%.[7] Es decir que el 99% de la formación de capital se financió con ahorro interno.

• *Ventajas competitivas*

La competitividad internacional de la economía argentina siguió vinculada con su dotación de recursos naturales. El aporte de las ventajas competitivas dinámicas generadas por la industrialización y el cambio técnico fue marginal en todo el período.

Las manufacturas de origen industrial (no agropecuario) crecieron progresivamente y, en el último tramo, significativamente. Sin embargo, en 1975, la industria contribuía con el 60% del valor agregado por la producción de bienes pero aportaba sólo el 20% de las exportaciones.

Esto era revelador de que la transformación de la economía argentina y el crecimiento de la producción industrial no se habían reflejado suficientemente en la composición de las exportaciones. El balance de las transacciones internacionales de la industria (exportaciones menos importaciones de bienes de capital e insumos) era el núcleo del desequilibrio del balance de pagos saldado, sólo en parte, por el superávit de las exportaciones primarias. El desarrollo de la industria automotriz fue particularmente revelador de una situación de desequilibrio que subsiste hasta la actualidad. En consecuencia, prevaleció la brecha del contenido tecnológico del comercio exterior y, consecuentemente, la tendencia al déficit estructural crónico de la economía argentina.

• *Balance de pagos*

El comportamiento del comercio exterior indujo a un desequilibrio persistente de la cuenta corriente del balance de pagos. Periódicamente, las fases de auge tropezaban con la insuficiencia de la capacidad de pagos externos (exportaciones más créditos e inversiones netas del exterior) y era imprescindible el ajuste. Recompuesta la posición de divisas, podían reiniciarse las políticas de expansión de la demanda y del nivel de actividad. Este esquema de *contención-arranque*, característico del ciclo económico argentino en el período, debilitó la capacidad de crecimiento de largo plazo. El clima de incertidumbre deprimió las expectativas empresarias y desalentó la acumulación de capital.

• *Precios*

A partir de 1945, se instalaron endémicamente desequilibrios macroeconómicos de base. El ya apuntado del sector externo y, simultáneamente, el déficit fiscal y la expansión de la oferta monetaria por encima de la demanda de dinero. El resultado fue una inflación continua que, en el tramo 1945-1975, registró un ascenso promedio anual de precios del 25%. La Argentina alcanzó el récord mundial del país con la inflación más alta y prolongada de la historia.

La inflación fue promovida, además, por la interferencia del Estado en la distribución del ingreso a través de decisiones inconsistentes. Por ejemplo, durante el gobierno peronista (1946-1955), los controles de precios y aumentos de salarios, la fijación de tipos de cambio sobrevaluados, distorsionaron el funcionamiento de los mercados y provocaron drásticas transferencias de ingresos. El resultado fue una puja salvaje por la distribución del ingreso y la inflación endémica.

El golpe de Estado de 1976 puso punto final a las posibilidades penosamente acumuladas desde 1930 de construir una economía industrial avanzada.

5. La crisis económica y la reconstrucción democrática (1976-1989)

La crisis político-institucional y la propagación de la violencia culminaron con el golpe de Estado de marzo de 1976. Con la caída del gobierno de Isabel Perón se puso en marcha una estrategia de inserción en el sistema financiero internacional y de desmantelamiento de la industria manufacturera desarrollada en el período 1930-1975.

La dictadura aplicó una política de liberación de las importaciones y desregulación financiera con una fuerte revaluación del tipo de cambio. En un contexto de globalización de las relaciones financieras internacionales, penetración de la banca internacional en América Latina y amplia disponibilidad de recursos, la deuda externa creció vertiginosamente. En 1975, alcanzaba a u$s 3 mil millones y a cerca de u$s 50 mil millones en 1983. La relación entre los intereses pagados de la deuda externa y las exportaciones aumentaron del 8% a cerca del 60% entre los mismos años.

América Latina fue la región del mundo que más se endeudó en aquellos años y la Argentina el país que batió el récord. Entre 1975 y 1983 la deuda externa latinoamericana aumentó 10 veces y la de la Argentina 15.

El período constituye la *segunda renuncia* a una estrategia de industrialización y desarrollo integrado de

la economía argentina. La *primera* se registró cuando la postura librecambista se impuso a la estrategia industrialista de López y Pellegrini.

Existe una gran diferencia entre ambas experiencias. En la del siglo XIX, se ofrecía un rumbo alternativo de desarrollo fundado en la plena inserción de la economía argentina en el mercado mundial. En éste, los productos primarios constituían 2/3 del comercio y la oferta argentina de cereales y carnes contaba con una activa demanda internacional. Sobre estas bases, se construyó el sistema primario-exportador, vulnerable y subordinado pero, en definitiva, cauce viable para el crecimiento del país durante varias décadas.

La *renuncia* de 1976, en cambio, fue un salto al vacío y una opción inviable porque el desarrollo de largo plazo es imposible con el desmantelamiento de la industria y crecientes endeudamiento y vulnerabilidad externa. La contracción industrial fue tan intensa que provocó el retiro de numerosas filiales de empresas extranjeras. Según los censos industriales, la participación de las filiales extranjeras en el producto industrial cayó del 32% en 1974 al 26,8% en 1984.[1]

Todos los indicadores representativos del comportamiento del sistema (tasa de ahorro, contenido tecnológico del comercio exterior, equilibrio de la cuenta corriente e inflación), tuvieron comportamientos negativos. En toda América Latina la década de 1980 arrojó resultados negativos pero en la Argentina fueron peores que en el conjunto de la región. En ese período, el producto per cápita latinoamericano cayó 9% y en Argentina 21%.

La brecha tecnológica del comercio exterior aumentó por el debilitamiento de las exportaciones de manufacturas de origen industrial. La cuenta corriente del balance de pagos reflejó un creciente déficit impulsado por el aumento de las importaciones y de los servicios de la deuda externa.

La inflación se desbocó como resultado de la crisis fiscal originada, principalmente, en el crecimiento de los servicios de la deuda pública externa; la tasa de aumento de los precios al consumidor promedio del 25% anual en el período 1945-1975 saltó al 350% anual promedio en la década de 1980. Con oscilaciones, siempre en altos niveles durante todo el régimen militar, en su último año, 1983, los precios al consumidor subieron más del 400%.

La nacionalización de la deuda externa privada y la desregulación financiera generaron rentas privadas espurias de una dimensión desconocida en la experiencia histórica del país.

Las consecuencias de la política económica de la dictadura, la violación de los derechos humanos y, finalmente, la aventura de Malvinas, provocaron el colapso del régimen *de facto* y el retorno al orden constitucional en diciembre de 1983.

La presidencia de Raúl Alfonsín (1983-1989) heredó una economía con una gigantesca deuda externa, seriamente dañada y con profundos desequilibrios macroeconómicos que se reflejaban en una tasa de inflación anual superior al 300%. Para colmo, las autoridades constitucionales iniciaron su gestión prácticamente en el mismo momento que estallaba la crisis de la deuda externa latinoamericana. Hacia la misma época, se produjo un deterioro de los términos de intercambio de los productos agropecuarios exportados por la Argentina.

En agosto de 1982, México había anunciado la suspensión de los pagos de su deuda. Esto provocó un

cambio radical en el comportamiento de los bancos acreedores. De prestamistas se convirtieron en receptores netos de recursos a través de las amortizaciones e intereses de los créditos.

América Latina realizó una transferencia neta de recursos a los acreedores de u$s 220 mil millones en el período 1983-1991. Este extraordinario proceso de ajuste y la crisis fiscal generalizada provocaron la contracción económica y el aumento del desempleo, la pobreza y la inflación. En toda la región, los precios que, en la década de 1970, habían aumentado a la tasa anual promedio del 50%, subieron al 165% en la segunda mitad de la década de 1980. La Argentina no fue excepción a este proceso generalizado, que ha sido definido como "la década perdida de los años ochenta".

La vulnerabilidad instalada con la deuda externa introdujo en la Argentina y los otros países deudores de América Latina restricciones sin precedentes en la administración de la política económica. Las dificultades y/o la incapacidad para *poner la casa en orden*,[2] es decir, restablecer el equilibrio fiscal y pagar la deuda externa a través del ajuste real no inflacionario,[3] sometieron a la Argentina y otros países al monitoreo permanente de los acreedores a través de los buenos oficios de las instituciones de Bretton Woods. El Fondo Monetario Internacional adquirió así una presencia permanente en la administración de la política económica de los deudores.

Las posibilidades de ejecutar políticas consistentes con procesos acumulativos de transformación y crecimiento fueron cada vez más remotas. En la Argentina, en particular, la lápida de la deuda externa introdujo restricciones sin precedentes en la gestión económica.

Las recomendaciones de los organismos de Bretton Woods sobre las estrategias de estabilización necesarias para seguir refinanciando la deuda externa incluyeron, poco después, recomendaciones de políticas de *ajuste estructural*.

Estas últimas incluían la profundización de la desregulación financiera, el equilibrio fiscal, la liberación de las importaciones, las privatizaciones de las empresas públicas y el achicamiento del Estado a sus mínimas expresiones. Estos criterios, fundados en la llamada *política neoliberal* o del *Consenso de Washington*, fueron prevaleciendo hasta convertirse en el paradigma dominante en los últimos años en gran parte de América Latina. Como lo revelan los estudios recientes[4] de desarrollo económico comparado, no es ésta la estrategia seguida por los países *exitosos*.

En este contexto internacional, las autoridades constitucionales en la Argentina tropezaron con graves dificultades. El primer y mayor desafío era la imperiosa necesidad del restablecimiento del funcionamiento de las instituciones de la democracia y la reparación de los agravios a los derechos humanos. El éxito en estos terrenos no fue acompañado por la formación de las condiciones sociopolíticas necesarias para resolver la crisis y poner al país nuevamente en marcha en el sendero del *éxito*. En definitiva, las tensiones políticas de la transición democrática de 1989 culminaron en un desborde inflacionario.

En los tres lustros transcurridos desde mediados de la década de 1970 hasta finales de la de 1980, el deterioro de la posición relativa del país fue notable. La relación entre el producto per cápita de Argentina y Estados Unidos declinó de 35% a 21% y respecto del conjunto de países industriales de 48% a 27%; compa-

rado con los países *exitosos*, el deterioro fue aún más marcado. El producto per cápita de Corea y Taiwán que, en 1950, era sólo el 25% del de Argentina, en 1990 lo superaba en más del 70%.[5]

6. Las reformas del gobierno de Menem

Consumada exitosamente, con algún sobresalto, la transferencia del gobierno entre autoridades elegidas conforme a los preceptos constitucionales, se inició, en 1989, un importante cambio de rumbo en la política económica y en el desarrollo del capitalismo argentino.

El hecho más notable de la gestión del presidente Menem ha sido su capacidad de formar una alianza política entre las bases populares, tradicionales del peronismo, y los intereses económicos dominantes en el país y en los centros de poder internacional. Se trata de un hecho inédito en la historia argentina.

En efecto, en el pasado, conforme lo revela la experiencia del radicalismo y, en mayor medida aún la del peronismo, los gobiernos de base popular no contaron con la adhesión de las *elites* representativas del poder económico ni con la empatía de los centros de poder internacionales. A su vez, los gobiernos adheridos a las estrategias conservadoras carecieron de respaldo popular y, en la realidad, se sustentaron sobre el régimen previo a la Ley Sáenz Peña, en el fraude y/o en regímenes *de facto*.

Menem logró, por lo tanto, una convergencia inesperada para sustentar una política neoliberal. Esta política, que sería definida como de *realismo periférico* y de *relaciones carnales* con Estados Unidos, es insólita en un político peronista. El análisis de esta experiencia

abre una rica agenda de investigación para las ciencias sociales.

La estabilidad de precios, después de las angustias desatadas por los procesos hiperinflacionarios, contribuyó a ampliar las bases de sustentación del gobierno. Por otra parte, mientras en la década de 1980 el producto por habitante cayó casi en 2% anual, entre el inicio del Plan de Convertibilidad en 1991 y 1997, el mismo indicador creció al 3,3% anual. En relación con la estabilidad y el crecimiento del producto, el gobierno actual puede mostrar importantes logros.

El alza de la tasa de crecimiento de los últimos años ha detenido el deterioro de la posición relativa de producto per cápita de Argentina respecto de los países industriales. Pero esta experiencia es todavía breve y sus perspectivas inciertas. Resulta, por lo tanto, prematuro, especular sobre este aspecto del desarrollo comparado.

Sin embargo, respecto de la vulnerabilidad externa las conclusiones son claras. La incapacidad de servir los compromisos externos con recursos propios, es decir, el superávit del comercio exterior de bienes y servicios reales, ha instalado en la Argentina, desde la década de los ochenta, una dependencia continua de las decisiones de los acreeedores. Su visto bueno, instrumentado a través del monitoreo permanente del Fondo Monetario Internacional, condiciona la política de ajuste y ha servido como uno de los disparadores de la aplicación de los criterios del *Consenso de Washington* en la Argentina. En realidad, en el nuestro como en otros países deudores de América Latina, la carga de la deuda y la necesidad continua de su refinanciamiento ha establecido restricciones sin precedentes en la conducción de la política económica.

El sistema es muy vulnerable a la volatilidad de los capitales especulativos y a los cambios en la tasa de interés en las plazas centrales.

Como las medidas *neoliberales* son compatibles con la alianza entre el gobierno y los grupos económicos locales y extranjeros hegemónicos, en realidad, el monitoreo del FMI es funcional a la aplicación de las llamadas *políticas amistosas para los mercados*. No es infrecuente el caso en que el celo ortodoxo de los funcionarios locales es más riguroso que las *condicionalidades* de los acreedores. No se está en presencia, pues, como en circunstancias del pasado, del cumplimiento a desgano de imposiciones externas derivadas de la necesidad del ajuste, sino de políticas funcionales y deseadas por la combinación de intereses económicos y políticos sobre la cual descansa el ejercicio del poder actualmente en la Argentina.

Este hecho contrasta con la experiencia de los países *exitosos*. En éstos, el pleno ejercicio de los grados de autonomía disponibles y posibles para consolidar el dominio de los intereses locales en el proceso de acumulación, transformación productiva y crecimiento, constituye la esencia misma del sistema. El gobierno de Menem ha profundizado la vulnerabilidad externa y ha reducido, hasta niveles desconocidos en la experiencia argentina, el espacio de autonomía de la política económica.

Desde el mismo inicio de su gestión, el presidente Menem formuló un discurso de alineamiento incondicional con Washington y puso en marcha la política de liberación de importaciones, las privatizaciones y la desregulación financiera. En verdad, en ningún otro país de América Latina se ha puesto en ejecución con tanta decisión y empeño la *visión fundamentalista* de la globalización y la agenda neoliberal.

Sólo a comienzos de 1991, con la aplicación del Plan de Convertibilidad, el Gobierno logró afianzar su estrategia de cambio estructural en la estabilidad de precios. Por primera vez, desde los tiempos del patrón oro, el sistema monetario argentino consiste en un régimen de caja de conversión según el cual la base monetaria está respaldada por las reservas de divisas del Banco Central. La oferta de dinero refleja, en consecuencia, el movimiento de los activos en oro y divisas de la autoridad monetaria.

El éxito estabilizador de la convertibilidad fue posible porque, hacia la misma época, volvió a reiniciarse la corriente positiva neta de recursos hacia América Latina. En el período 1991-1996, en efecto, esa transferencia superó los u$s 130 mil millones. De ese monto, 25% correspondió a la Argentina. En otro contexto, el Plan de Convertibilidad no hubiera sido viable. El régimen de tipo de cambio fijo y libre movimiento de capitales facilitó el arbitraje de tasas de interés entre la plaza argentina y la internacional y atrajo capitales especulativos de corto plazo.

Los recursos externos, los ingresos generados por las privatizaciones y el repunte inicial de la recaudación tributaria permitieron recuperar el comando de las finanzas públicas. El cumplimiento estricto de la reglas de la convertibilidad hicieron el resto. De este modo, a partir de 1994, la inflación en la Argentina pasó a ser una de las más bajas del mundo.

Observada en perspectiva histórica y en el contexto de la experiencia internacional, la estrategia del gobierno actual está en las antípodas de la observable en los países *exitosos*. Detengámonos, primero, en las condiciones sociopolíticas que sustentan la actual política económica.

Las condiciones sociopolíticas

• *Marco institucional y político*

Después de más de medio siglo de repetidos golpes de Estado y frustrados retornos a la democracia, la Argentina está logrando consolidar sus instituciones. La transferencia del gobierno en 1989 entre mandatarios electos legalmente constituye, en consecuencia, un hecho de la mayor trascendencia.

A partir de la presidencia de Alfonsín, el país logró resolver problemas que parecían insolubles, como la inserción de las Fuerzas Armadas en el marco constitucional y la antinomia peronismo-antiperonismo.

Existe ahora otro tipo de problemas vinculado con el aumento del delito y de la violencia contra las personas y la propiedad. Este grave problema de la inseguridad refleja el deterioro de las condiciones sociales y es un obstáculo importante para el desarrollo económico del país.

• *Las elites*

El sistema económico argentino revela actualmente un extraordinario grado de extranjerización.

En la facturación total de las primeras 500 firmas industriales, las filiales de empresas extranjeras aumentaron su participación del 33,6% al 51% entre 1990 y 1995.[1] En los últimos años, alrededor del 90% de la inversión privada directa se concentró en las ramas de

alimentos, bebidas y tabaco, química y petroquímica y automotriz.

A su vez, las filiales de empresas públicas y privadas extranjeras son la fuente de más del 60% de la inversión en las empresas públicas privatizadas[2] y son responsables de la administración y operación técnica de las mismas. El financiamiento de las privatizaciones se realizó en parte importante mediante la capitalización de deuda externa. Las filiales de empresas norteamericanas tienen una participación principal en las áreas de electricidad, petróleo, gas y telecomunicaciones; las españolas en telecomunicaciones, transporte, energía, agua y gas; las francesas en petróleo, energía, agua, siderurgia y telecomunicaciones; las italianas en gas y las chilenas en energía.

La extranjerización de la banca avanzó también rápidamente. Con el control del 40% del sistema, la participación de la banca extranjera en la Argentina duplica la observable en Chile o México y cuadruplica la de Brasil. La participación local se reduce principalmente a la banca oficial y a los bancos cooperativos. La presencia extranjera ha crecido también en las redes de comercialización (como los supermercados) y en los medios de comunicación.

El avance de la presencia extranjera ha dado lugar a alianzas estratégicas entre los principales grupos económicos de capital local y los intereses foráneos para desarrollar negocios específicos. Generalmente, el reparto de funciones delega la gestión técnica y empresarial en el capital foráneo y la administrativa e institucional en el local. Estas alianzas estratégicas suelen financiarse mediante paquetes de recursos formados por bancos extranjeros y locales y el acceso a los mercados de capitales internacionales.[3]

Este proceso de extranjerización y de alianzas incluye la explotación de recursos naturales. En efecto, a partir de la década de 1970, se ha ampliado la frontera de esos recursos, incluyendo los gasíferos, pesqueros y cultivos oleaginosos y forestales, entre otros. En los últimos tiempos la inversión extranjera incluye la compra de tierras. El célebre financista Soros es, en la actualidad, el mayor propietario territorial en la Argentina.

A diferencia de la experiencia observable en los países *exitosos*, la *elite* local ha delegado nuevamente el liderazgo del proceso de acumulación y cambio técnico en empresas extranjeras a las cuales se asocia, generalmente, en una posición de segundo rango. Este proceso tiene importantes repercusiones en tres planos principales. A saber:

Primero, debilita la integración del sistema productivo interno mediante los eslabonamientos entre las actividades líderes y el resto del sistema: las filiales de empresas extranjeras tienden a abastecerse de insumos y tecnología en sus matrices y países de origen. Al mismo tiempo, aumentó el contenido importado de la producción a cargo de los grupos locales.

Las reformas del aparato productivo han provocado un notable aumento de la productividad en las actividades en las cuales se concentra la acumulación de capital, el cambio técnico y la apertura. En el conjunto del sistema, sin embargo, la fractura de los eslabonamientos entre las áreas líderes y el resto del aparato productivo deprime la productividad y la tasa de crecimiento globales.

Las dificultades actuales del sistema nacional de ciencia y técnica se explican, principalmente, por la extranjerización de las empresas públicas y las indus-

trias dinámicas, el comportamiento de los grupos locales y la fractura de sus vínculos con el sector productivo. Se han debilitado las fuerzas que, en el pasado, impulsaron la formación del sistema nacional de ciencia y tecnología y sus lazos con la producción de bienes y servicios.[4] Proceso éste antitético de la experiencia observable en los países *exitosos*.

Segundo, en la medida en que las utilidades de las filiales no se reinvierten y se remiten al exterior, disminuye la capacidad interna de acumulación de capital.

Tercero, la transferencia al exterior de utilidades e intereses genera nuevas demandas de divisas. Como las transacciones externas de filiales suelen tener un saldo deficitario, el proceso de extranjerización contribuye al agravamiento del desequilibrio estructural del balance de pagos. Esto no sucede si la empresa extranjera genera exportaciones superiores a su demanda de divisas en todo concepto (insumos, equipamiento, utilidades e intereses). No es éste el caso, por ejemplo, de las inversiones en servicios públicos privatizados, por tratarse de actividades productoras de bienes y servicios vendidos en el mercado interno.

• *Las ideas económicas*

Actualmente, la sabiduría convencional se sustenta en la *visión fundamentalista* de la globalización y ejerce un predominio notable en la difusión de las ideas económicas y en el debate sobre el comportamiento del sistema internacional y de la economía argentina.

Este proceso de alienación cultural se retroalimenta con la formación de cuadros de economistas en centros académicos depositarios de la visión céntrica en el exterior y en el país.

La concepción del desarrollo como un proceso de construcción de la Nación en torno de sus propios ejes y metas se disuelve, así, en el ámbito de la ideología racionalizadora de las visiones y objetivos de los intereses hegemónicos en el orden mundial y en el país. La verdad revelada es transmitida por economistas notorios argentinos y extranjeros, los voceros de los órganos de Bretton Woods y los funcionarios de los principales países desarrollados.

Se trata de un proceso de alienación cultural y subordinación ideológica que está en las antípodas de las ideas predominantes en los países *exitosos* durante el siglo XIX y la segunda mitad del XX.

• *El Estado*

El comportamiento del sector público ha sido plenamente funcional a la penetración del capital extranjero y a las alianzas estratégicas de los grupos económicos locales con las filiales de corporaciones transnacionales.

La desregulación financiera y la convertibilidad con tipo de cambio fijo *pegado* al dólar facilitaron la plena inserción de la plaza argentina en el mercado internacional.

Desde 1976, la inversión extranjera directa recibe el mismo tratamiento que las empresas argentinas y están permitidas la importación de bienes de capital usados, la capitalización de bienes inmateriales y la remisión de utilidades y la repatriación de capitales sin límites. Bajo el gobierno de Menem se autorizó la capitalización de deuda externa en las privatizaciones y la participa-

ción del capital extranjero en servicios sanitarios, electricidad, gas, telecomunicaciones y correos.

En 1991, por un decreto del Poder Ejecutivo, la Argentina se adhirió al Convenio Constitutivo del Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones administrado por el Banco Mundial. El Convenio excluye toda posibilidad de restringir las operaciones de las empresas extranjeras en el país. En 1993 se aprobó un nuevo texto de Ley de Inversiones Extranjeras que elimina cualquier requisito para la remisión de dividendos y la repatriación de capitales, exceptuándolos de cualquier imposición específica.

La Argentina tiene una honrosa tradición en la defensa del derecho de autodeterminación de los pueblos. Las doctrinas de Carlos Calvo (1824-1906) y Luis María Drago (1859-1921), referidas a la jurisdicción de los tribunales nacionales en disputas con extranjeros y al no cobro por la fuerza de las deudas de los estados con acreedores externos, respectivamente, constituyen aportes fundamentales de juristas argentinos al derecho internacional público. Pues bien, el gobierno de Menem ha liderado el repudio de la Doctrina Calvo y la admisión de la jurisdicción de tribunales arbitrales internacionales para resolver eventuales diferendos con inversores extranjeros.[5] Respecto de la Doctrina Drago, los acreedores disponen actualmente de otros medios para cobrar sus préstamos.

La desregulación de los mercados, incluyendo la comercialización interna y externa de petróleo crudo y combustibles, fue completada con nuevas disminuciones de los aranceles de importación.

La única y muy importante excepción a este proceso generalizado y masivo de desregulación e inserción incondicional de la economía argentina en el orden

mundial es la existencia del Mercosur, cuestión a la que se hará referencia más adelante.

• *Derecho de propiedad y costos de transacción*

El gobierno actual ha dado todas las señales posibles sobre el pleno ejercicio del derecho de propiedad para el capital nacional y extranjero. La única cuestión que es objeto de debate es la transparencia de la justicia. Es decir, el eventual efecto negativo que la existencia de un sistema judicial subordinado a las decisiones del poder político ejercería sobre los inversores.

En la realidad, sin embargo, no es éste un factor que ha influido ni influye significativamente sobre el comportamiento de la inversión privada. Las variables importantes son otras. Entre ellas, la estrategia económica de la apertura, las privatizaciones, la evolución del mercado interno, la distribución del ingreso, los cambios en las plazas financieras internacionales y la convertibilidad.

Respecto de los costos de transacción, han tendido a disminuir como resultado de la estabilidad institucional y la desregulación de los mercados.

• *Integración social*

La economía primario-exportadora (1860-1930) y la industrialización sustitutiva de importaciones (1930-1975) fueron sistemas integradores de la sociedad argentina. En ningún momento se conformó un sistema dual con un enclave ligado al orden internacional y el grueso de la sociedad marginado de la generación del

empleo, del aumento de la productividad y de la mejora del nivel de vida.

En cambio, el sistema emergente del cambio de rumbo de 1976 y, más recientemente, la estrategia del gobierno de Menem, tiende a generar una economía dual. Existe, en efecto, un segmento asociado al mercado internacional, la inversión extranjera en la industria y los servicios públicos y a los grupos económicos locales radicados en las actividades dinámicas en la industria, los servicios y la explotación de diversos recursos naturales. Fuera de este núcleo hegemónico opera la mayor parte de las empresas medianas y pequeñas de capital nacional, la fuerza de trabajo y las economías regionales. La fractura se refleja en tres planos principales

Primero, el aumento del desempleo abierto, el subempleo y las ocupaciones marginales de baja productividad. El desempleo abierto abarca 2 millones de trabajadores y el subempleo a 1 millón. En ambos conceptos, el 29% de la fuerza de trabajo. Además, según registros para la Capital Federal, el 30% de los ocupados busca otro empleo por diversas razones: ganan poco, temen el despido o están insatisfechos con su actividad actual. En esta categoría hay 1,2 millón trabajadores y, además, otros 400 mil tienen dos empleos porque con uno no les alcanza para vivir. El desempleo, el subempleo, el sobreempleo, el temor al despido y la insatisfacción con las condiciones de trabajo acumulan tensiones en el mercado laboral.

Segundo, la mayor concentración del ingreso. Entre 1990 y 1996, la participación en el ingreso del 60% de la población cayó del 29,3% al 27,5% mientras el 10% superior aumentó la suya del 34,5 % al 35,7%.

Tercero, el deterioro de los niveles de educación, salud y vivienda de los sectores de menores ingresos como consecuencia de la reducción de la presencia del Estado en la prestación de servicios sociales básicos.

El sistema tiende así a generar una sociedad de incluidos y marginados del proceso de crecimiento y de aumento de la productividad y el bienestar. El creciente carácter *elitista* de la sociedad argentina se advierte en la brecha creciente entre los niveles de educación y salud accesibles a los estratos de ingresos medios y altos de la población respecto de los correspondientes a los grupos de menores ingresos. Esto destruye uno de los rasgos positivos que caracterizó la formación de la sociedad argentina desde la Organización Nacional: la educación pública común y gratuita como factor de inclusión social y ampliación de las oportunidades para todos.

Estas tendencias están en las antípodas de las verificadas en los países *exitosos*. En éstos, la incorporación de la mayor parte de la población en el proceso de crecimiento y aumento de la productividad y el empleo, es un rasgo común observable tanto en Estados Unidos, Alemania, Suecia y Dinamarca en el siglo XIX como en Japón, Corea y Taiwán en la segunda mitad del siglo XX.

Las variables económicas

• *Ahorro e inversión*

La tasa de ahorro y acumulación se recuperó de los deprimidos niveles de la década de 1980, en la cual había bajado a la mitad de la tasa histórica de la economía argentina. En la actualidad, la tasa de ahorros es

del orden del 20% del producto bruto interno. La inversión exranjera contribuye con alrededor del 3% para elevar la tasa de acumulación de capital a alrededor del 23%. El 90% de la formación de capital corresponde a la inversión privada. El sector público que, antes de las privatizaciones y de la crisis de los años ochenta, representaba alrededor del 50% de la acumulación de capital contribuye ahora con el 10%.

Las privatizaciones de empresas públicas y la venta de empresas privadas de inversores argentinos han provocado un espejismo de ingreso masivo de capitales volcados a la producción. En la realidad, sin embargo, la inversión privada directa extranjera bajo el gobierno de Menem consiste, en su mayor parte, en compra de activos existentes y no en la ampliación de la capacidad productiva. Al mismo tiempo, este capitalismo de *compra-venta de activos*, antes que de creación de empleo y riqueza, aumenta la vulnerabilidad externa del país por dos vías: el aumento del componente importado de los bienes y servicios producidos por las empresas extranjerizadas y la remisión de utilidades al exterior.

Estos hechos contribuyen a explicar por qué, a diferencia de los países *exitosos*, la tasa de inversión en la Argentina no supera a la de las economías líderes. Es inferior a la registrada en los países del Sudeste asiático y en Chile, en donde se verifican tasas de inversión del orden del 30% del producto. La causa de la diferencia radica, esencialmente, en el comportamiento del ahorro interno que contribuye en todos los casos, con más del 80% de los recursos de inversión.

En la Argentina el ahorro interno no repunta por la baja tasa de reinversión de utilidades de las empresas y la propensión al consumo suntuario de los grupos de altos ingresos. Como lo revela la reciente experiencia de Chile, la contribución al ahorro y la inversión de los fondos privados de pensión es marginal. La fuente principal del financiamiento de las inversiones es la reinversión de las utilidades de las firmas y el ahorro del Estado destinado a la inversión pública.

• *Ventajas competitivas*

En los países *exitosos*, la competitividad internacional es un proceso acumulativo y sistémico basado en la diversificación del sistema productivo y en el Triángulo de Sábato. En la Argentina actual, en cambio, la competitividad descansa esencialmente en la ventajas comparativas estáticas basadas en la dotación de recursos naturales. Las exportaciones consisten principalmente en productos primarios y sus manufacturas (caso de los oleaginosos) y energéticos. Las incipientes *ventajas competitivas dinámicas* generadas durante el período de la industrialización sustitutiva han ido desapareciendo como consecuencia de la fractura de los eslabonamientos del sistema industrial.

El autoabastecimiento de bienes de capital y manufacturas complejas (electrónicos entre otros) ha disminuido y el consumo aparente de tales bienes se satisface en medida creciente con importaciones.

Estos hechos determinan la ampliación de la brecha en el contenido tecnológico de las importaciones y exportaciones.

La existencia del Mercosur ha evitado que esta tendencia fuera aún más marcada. En efecto, Brasil es el destino de 2/3 de las exportaciones argentinas de ma-

nufacturas de origen industrial. Sin embargo, dentro del comercio bilateral, la Argentina se está especializando en la exportación de productos primarios, sus manufacturas y energéticos y Brasil en manufacturas de origen industrial.

• *Balance de pagos*

En la actualidad, el déficit de la cuenta corriente del balance de pagos es del orden del 4% del producto bruto interno. El desequilibrio se ubica en el límite de lo que los mercados financieros consideran tolerable para mantener la confianza y las corrientes de recursos que son indispensables para la viabilidad del actual programa económico.

El déficit tiende a aumentar por el agravamiento del desequilibrio estructural del comercio exterior argentino, el peso de las transferencias de utilidades y amortizaciones de las empresas extranjeras radicadas en el país y los servicios de la deuda externa. Los ajustes cambiarios en diversos países de Asia y la revaluación del dólar deterioran aún más la competitividad internacional de la economía argentina.

• *Precios*

El logro estabilizador del Plan de Convertibilidad es espectacular. La Argentina, que tenía el récord de inflación mundial por su duración y magnitud, ha logrado, en los últimos años, ser el país con menor inflación en el mundo. Sin embargo, la estabilización depende del comportamiento de los movimientos de

capitales de corto plazo y del aumento de la deuda externa.

La convertibilidad fue un recurso de última instancia en una situación crítica. De hecho, el sistema de caja de conversión es empleado sólo por países pequeños arrasados por la guerra y/o el desorden interno. La Argentina comparte ese régimen sólo con Djibouti, Bosnia-Herzegovina, Lituania, Estonia, Somalia y Liberia. De una población mundial de cerca de 6.000 millones de habitantes, sólo alrededor del 1% funciona bajo un régimen de convertibilidad y, de ellos, la mitad son argentinos, cuyo ingreso medio por habitante es aproximadamente 5 veces mayor que el del resto.

La convertibilidad es un signo de debilidad antes que de fortaleza económica. No fue aplicada, por cierto, en ninguno de los países *exitosos* durante el siglo XIX ni en la segunda mitad del XX, salvo en aquel entonces, cuando rigió el régimen del patrón oro.

Tercera parte

Las perspectivas

7. El capitalismo argentino a finales del siglo XX

Después del prolongado período de inestabilidad inaugurado con el golpe de Estado de 1930, la Argentina está consolidando sus instituciones y un sistema de relaciones sociales y políticas asentadas en el orden constitucional. Ésta es una condición necesaria para el desarrollo del país.

Al mismo tiempo, en la opinión pública ha arraigado el convencimiento sobre la importancia de la estabilidad de los precios como encuadre necesario para el desenvolvimiento de la economía y de las relaciones sociales. La economía de mercado, fundada en el derecho de propiedad y el ejercicio de la iniciativa privada en un contexto compatible con la reducción de los costos de transacción, es aceptada por la mayoría como la organización adecuada del proceso económico y de los vínculos entre los agentes sociales. De este modo, se están consolidando las bases para el desarrollo de la economía argentina.

Hasta ahora, las profundas reformas introducidas por el gobierno de Menem contaron a su favor con un conjunto de factores. Entre ellos, la amplia disponibilidad de recursos en las plazas financieras internacionales, la recuperación del nivel de actividad a partir de la profunda recesión de fines de los años 1988-1990, los ingresos fiscales generados por las privatizaciones de

activos públicos, el repunte inicial de la recaudación tributaria y el aumento de los precios internacionales de diversos productos exportados por el país. La aplicación del Plan Real en Brasil y la revaluación de la moneda brasileña contribuyeron a la generación de un superávit en el comercio bilateral.

Algunos de estos factores favorables son circunstanciales, de una sola vez, como los recursos generados por las privatizaciones y el repunte del nivel de actividad después de la recesión. Otros son volátiles, como la entrada de capitales externos de corto plazo, el aumento de los precios de los productos primarios o la revaluación del Real.

Un ejemplo de la volatilidad fue el impacto de la crisis mexicana, el llamado *efecto tequila*, que provocó la recesión de 1995. En definitiva, el Gobierno logró sortear el problema por la firmeza con que manejó las reglas de la convertibilidad, pero, sobre todo, por la permanencia de la abundancia de recursos de corto plazo disponibles para los llamados *mercados emergentes*.

La reciente caída de las cotizaciones en la Bolsa de Valores de Buenos Aires reflejó las turbulencias desatadas a fines de 1997 en los mercados asiáticos. Al momento de escribir estas líneas, parece posible evitar que el fenómeno se propague a una crisis de confianza sobre el sistema financiero y la fuga de capitales. Pero, como en 1995, esta experiencia revela cuán vulnerable sigue siendo la economía argentina a los acontecimientos externos bajo las actuales reglas del juego.

A pesar de la presencia de factores circunstanciales y/o volátiles muy favorables, se han agravado la desigualdad en la distribución del ingreso y el desempleo. Se ha profundizado, asimismo, la fractura entre el núcleo dinámico vinculado con la globalización y la mayor parte de la actividad económica asentada en las pequeñas y medianas empresas y las economías regionales. Al mismo tiempo, la vulnerabilidad financiera somete a la política económica al monitoreo permanente de los acreedores y a los criterios prevalecientes en los centros de poder internacional.

A pesar de estas restricciones, es posible que el capitalismo argentino actual pueda operar con una tasa de crecimiento de mediano y largo plazo que revierta el prolongado proceso de estancamiento iniciado a mediados de la década de 1970 y que se prolongó durante tres lustros. Por dos motivos principales. *Por una parte*, la estabilidad institucional. *Por otra*, la dotación de recursos naturales y humanos del país. Ambos factores favorecen el desempeño de la inversión y la actividad privada nacional y extranjera y contribuyen al crecimiento económico.

Sin embargo, bajo la estrategia neoliberal y la *visión fundamentalista* de la globalización, la economía argentina operaría muy por debajo del sendero de crecimiento posible.

Librado al juego espontáneo e irrestricto de sus propias fuerzas, el mercado concentra la riqueza, aumenta la desigualdad en la distribución del ingreso y fractura la sociedad entre los incluidos en el núcleo dinámico y los excluidos que constituyen parte fundamental de la sociedad. Esto es observable tanto en el orden mundial como en los países adheridos al credo neoliberal, sean estos países industriales o subdesarrollados.

Son múltiples las razones por las cuales, bajo las actuales reglas del juego, las perspectivas de la economía argentina son mediocres. Alcanza con recordar tres de las principales. A saber:

• *La cuestión social*

Las tensiones sociales observables en la actualidad, el desempleo y la exclusión son una restricción al crecimiento, un desperdicio de recursos y un factor de inestabilidad que conspira contra la inversión privada, la capacitación de los recursos humanos y el aumento de la productividad en el conjunto del sistema económico.

• *La vulnerabilidad externa*

El desequilibrio estructural del balance de comercio y la dependencia de los capitales externos de corto plazo reducen la tasa de crecimiento de largo plazo y generan sobresaltos e incertidumbres que conspiran contra el desarrollo del sistema.

• *Fragilidad de la estabilidad de precios*

El Plan de Convertibilidad se sustenta sobre el aumento de la deuda externa y depende de la oferta continua de fondos externos de corto plazo. Las bases reales de la estabilidad (equilibrio presupuestario, solidez de los pagos externos y tasa de desarrollo económico sostenible en el largo plazo) siguen siendo vulnerables.

Estas perspectivas son consistentes con lo que cabe esperar de la comparación de la experiencia argentina actual con la observable en los países *exitosos*. Bajo la actual estrategia, es previsible que la Argentina seguirá teniendo una tasa de desarrollo inferior a la de los países avanzados, que seguirá aumentando la brecha

que la separa de los mismos y que su libertad de maniobra para decidir su estrategia de desarrollo e inserción internacional seguirá siendo próxima a cero.

8. Otro capitalismo necesario y posible

La Argentina puede aspirar a mucho más de lo que ofrece este capitalismo de fin del siglo XX bajo la estrategia del gobierno de Menem. Tiene los medios y la posibilidad para alcanzar con éxito dos logros fundamentales:

• *El desarrollo sostenible*

Esto es, una alta tasa de crecimiento de largo plazo que se refleje en la expansión del empleo, la elevación de la calidad de vida y la protección del medio ambiente.

• *Asumir el comando de su propio destino en un mundo global*

Vale decir, afianzar la identidad de la Argentina y su presencia en el mundo como un país comprometido con la promoción del bienestar, la solidaridad y la paz.

La construcción de un sistema compatible con el desarrollo sostenible y la capacidad del país de decidir su propio destino reclaman una agenda para la transformación del capitalismo subordinado, injusto e inestable, existente en la Argentina a fines del siglo XX.

El primer contenido de esa agenda es la *reparación* del pensamiento nacional. Es, en efecto, preciso afirmar la capacidad y la posibilidad de la Argentina de asumir el comando de su propio destino. Es urgente probar que el pensamiento hegemónico, fundado en la *visión fundamentalista* de la globalización, no refleja la realidad y que es la ideología de los intereses dominantes en un sistema incapaz de abrir cauces al desarrollo sostenible. Para tales fines es necesario:

• *Distinguir entre los hechos y las ficciones de la globalización*

La realidad enseña que las economías y estados nacionales siguen siendo un marco de referencia insustituible para el desarrollo en los países en un mundo global.

• *Identificar las fuentes del desarrollo económico*

La experiencia histórica y contemporánea demuestran que el desarrollo no resulta del libre juego de las fuerzas del mercado sino de la interacción entre las iniciativas privadas y las decisiones públicas.

Como hemos visto, la experiencia argentina y la observable en la muestra de países *exitosos* que hemos empleado en este ensayo revelan contrastes notables referidos a las condiciones sociopolíticas y a las variables económicas claves. Uno de los más notables es que el capitalismo argentino es mucho menos *nacional* que el prevaleciente en la fase del *despegue* de Estados Unidos, Alemania, Dinamarca o Suecia el siglo pasado y, también, en Japón, Corea y Taiwán, en la experiencia contemporánea. En efecto, el grado de participación

de intereses extranjeros en la economía argentina es mucho más alto que el registrado en aquellos casos.

Otra diferencia importante radica en la ausencia en la Argentina de una *elite* dirigente con vocación de construir su poder sobre la base del desarrollo del mercado interno, el comando de los recursos del país y, a partir de allí, su proyección al mercado mundial. Tradicionalmente, los grupos económicos hegemónicos en la Argentina han concebido su poder en una posición asociada y subordinada al liderazgo de intereses foráneos.

Éstos son datos del problema que no pueden ignorarse en la *reparación* del pensamiento nacional y en la construcción de un proyecto argentino de desarrollo sostenible. Por otra parte, frente a las restricciones existentes, el país cuenta con un potencial de recursos humanos y materiales importante que lo habilita para un cambio de rumbo exitoso.

Veamos sumariamente, pues, cuál sería el comportamiento necesario de las condiciones sociopolíticas y de las variables económicas, para la construcción de un capitalismo argentino consistente con el desarrollo sostenible.

Las condiciones sociopolíticas

• *Consolidación de las instituciones de la democracia*

El primer requisito es la consolidación del orden constitucional, la división de poderes, la vigencia plena de la ley y de la libertad.

• *Nuevas alianzas para el desarrollo sostenible*

Las mayorías nacionales, las organizaciones no gubernamentales representativas de los segmentos fundamentales de la sociedad argentina y de la producción y el trabajo, las instituciones de la cultura, deben construir las alianzas de base para poner en marcha procesos de transformación productiva, acumulación de capital, cambio técnico y cultural, que sustenten el desarrollo sostenible.

La debilidad del liderazgo de las *elites* tradicionales implica que el conjunto de la sociedad y sus organizaciones deben asumir responsabilidades mayores. Las mayorías son las depositarias de la identidad y de los intereses fundamentales de la Nación. En este sentido, el cambio en la Argentina es, en primer lugar, un proceso político. Esto confiere a las dirigencias de los partidos y las organizaciones sociales responsabilidades mayores a aquellas que desempeñaron en otras partes.

Debido a la importancia del empleo para la integración social, el desarrollo sostenible reclama la construcción de un capitalismo de amplias bases sociales que abra oportunidades para quienes tienen iniciativa y vocación empresaria. La experiencia de los países *exitosos* incluidos en la muestra empleada y la de otros, como Italia, es reveladora del potencial existente en la iniciativa y capacidad de creación de riqueza de pequeños y medianos empresarios, incluso en áreas de alta sofisticación técnica, como la producción de material científico, máquinas y equipos de precisión y *software*, entre otras.

La generación de empleo, a su vez, descansa esencialmente en la expansión de las pequeñas y medianas unidades productivas. Incluso en la mayor y más avan-

zada economía del mundo. Estados Unidos, 2 de cada 3 empleos son creados en empresas de hasta 100 personas. En el resto de los países industriales, las proporciones son semejantes.

La microelectrónica y los avances en la transmisión y procesamiento de información, los diseños y procesos productivos computarizados han reducido las escalas óptimas de producción. Existen actualmente en muchas áreas *deseconomías* de escala, es decir, que las empresas más eficientes son las de pequeño y mediano porte. Es en ellas, que tienen ahora acceso a los procesos y métodos de producción asentados en la revolución informática, donde se organizan con más eficacia los recursos y se establecen las relaciones más ricas y productivas entre los diversos cuadros de la firma (directores, gerentes, técnicos, trabajadores).

Esto explica el extraordinario desarrollo de regiones de países avanzados, como el centro-norte de Italia, en donde la actividad productiva descansa, principalmente, en pequeñas y medianas empresas de alta eficiencia que abastecen el mercado interno y se proyectan al mercado europeo y al resto del mundo.

Sobre tales bases se crean relaciones y alianzas estratégicas entre empresas grandes, medianas y pequeñas, que enriquecen el tejido social y productivo y potencian la capacidad de innovación y aumento de la productividad. En tales contextos, la generación de ganancias y la reinversión de utilidades constituyen formidables motores del empleo y el bienestar.

Estas condiciones amplían a su vez las bases del desarrollo e impulsan el motor principal del crecimiento: la iniciativa creadora de las personas. La Argentina, dada la dotación de sus recursos humanos, está ampliamente capacitada para poner en marcha procesos semejantes.

La importancia de la presencia de empresas extranjeras en la explotación de los servicios públicos y en la producción de bienes y servicios en la industria, la producción primaria, las redes comerciales y financieras impone la creación de un marco de referencia y de interacción entre los intereses nacionales y el capital extranjero que opera en la Argentina.

La experiencia de Malasia y otros países del Sudeste asiático demuestra que se puede poner en práctica una política activa de atracción de inversiones privadas directas compatible con una estrategia de transformación del sistema productivo, aumento de la competitividad, expansión del empleo y desarrollo de los sistemas nacionales de ciencia y tecnología. Recuérdense, por ejemplo, las medidas direccionales de la inversión privada directa extranjera hacia el desarrollo de sectores estratégicos, como el electrónico, en China y Malasia. En todos los casos, tales políticas fueron viables por el aumento simultáneo del ahorro y la inversión internos. Es decir, en contextos en el cual el capital extranjero se insertó en economías abiertas y fundadas, en primer lugar, en la movilización de los recursos propios.

Deben crearse nuevos y distintos eslabonamientos entre las empresas extranjeras y las empresas nacionales (grandes, medianas y pequeñas) y las diversas expresiones de la producción y el trabajo argentinos. Los intereses extranjeros existentes en la Argentina y los que se incorporen en el futuro deberían formar parte de las nuevas alianzas para el desarrollo sostenible.

• *El papel del Estado*

El Estado debe proporcionar los marcos regulatorios y los incentivos para la construcción del capitalismo argentino necesario y posible. La formación de un sistema de amplias bases sociales movilizadoras de la iniciativa individual y del espíritu de empresa requiere de la activa presencia pública para la creación de la red de incentivos y normas que viabilicen la formación de alianzas estratégicas entre empresas, el cambio técnico, la capacitación de los cuadros, el acceso al mercado interno e internacional. En todos estos terrenos, la experiencia mundial es muy rica y revela la importancia del respaldo público para el desarrollo de la producción capitalista de amplia base social. Ésta incluye esquemas comunitarios, como las cooperativas, de rica tradición en nuestro país.

Se trata de que la política y la conducta del Estado induzcan una ética de la ganancia fundada en la creación de trabajo y riqueza. Es preciso reconocer en el empresario a un agente fundamental de la elevación del bienestar de la sociedad. Esto está en las antípodas de la ética observable en el capitalismo vigente en la Argentina y otras partes a fin del siglo XX. Prevalece ahora la ganancia fundada en la especulación y la corrupción en vez de la creación de riqueza, el despilfarro escandaloso en medio de la pobreza y la desesperanza de la mayoría, la subordinación y la entrega de la propia riqueza en el altar de la *visión fundamentalista* de la globalización.

La estrategia del *realismo periférico* y las *relaciones carnales* debe ser sustituida por la clara determinación de que el desarrollo del país no puede delegarse y que es, en primer lugar, responsabilidad de los argentinos.

El Estado debe dejar de establecer normas que promueven la concentración de la riqueza y el ingreso y discriminan contra las pequeñas y medianas empresas y las economías regionales, disminuyen la competitividad de la producción nacional, privilegian la especulación y las rentas espurias, promueven el despilfarro y el consumo suntuario.

No es una cuestión de tamaño del Estado. Éste puede y debería ser lo más chico posible compatible con el desempeño de sus funciones de catalizador de las alianzas entre las fuerzas sociales para el desarrollo sostenible. Sin Estado es imposible el desarrollo sostenible.

El Estado debe fijar los marcos regulatorios para proteger los intereses comunes, asegurar la competencia y permitir la transparencia en la operación de los servicios públicos privatizados. Tiene que asegurar la solidez macroeconómica a través del equilibrio presupuestario y políticas realistas de tipo de cambio y ajuste de los pagos internacionales. La política monetaria debe ser consistente con la estabilidad y el marco regulatorio del sistema financiero debe desalentar la especulación, fomentar el ahorro y facilitar el desarrollo de las actividades económicas y sociales fundamentales para el desarrollo sostenible.

La consolidación de los equilibrios macroeconómicos debe permitir terminar con el monitoreo permanente del FMI de la política económica argentina. La relación con los organismos de Bretton Woods y la comunidad financiera internacional debe asentarse, como sucede en los países responsables y dueños de su propio destino, sobre la base de la cooperación y el respeto del derecho de la Argentina de decidir qué es lo que le conviene o no le conviene. Pero para esto es indispensable que el país deje de pedir plata prestada cada seis meses.

El cumplimiento de los compromisos internacionales emergentes de las reglas de la Organización Mundial de Comercio no es incompatible con la ejecución de políticas activas para el desarrollo de la industria y las otras áreas de la producción de bienes y servicios, la investigación y el desarrollo tecnológico y el refuerzo de la competitividad internacional de la oferta argentina. El marco regulatorio comercial y financiero internacional sólo es un chaleco de fuerza para los epígonos de la *visión fundamentalista* de la globalización y la estrategia *neoliberal*.

• *Derecho de propiedad y costos de transacción*

La plena vigencia del Estado de derecho, el desarrollo económico y el bienestar social constituyen la garantía del ejercicio del derecho de propiedad. Los costos de transacción disminuyen con la expansión de la actividad económica y la eliminación de las trabas burocráticas al desempeño de la iniciativa privada y el funcionamiento de los mercados.

El respeto de los contratos de las privatizaciones, inherente a la vigencia del Estado de derecho, no debería confundirse con la ratificación de las políticas que dieron lugar, a menudo, a operaciones contrarias al interés del país.

• *Integración social*

Una alta tasa de crecimiento del producto en el largo plazo es una condición necesaria, aunque no suficiente, para la expansión del empleo y la elevación de la calidad

de vida. Dimensiones ambas que, con la protección del medio ambiente, configuran el *desarrollo sostenible*.

En la actualidad, la política social se reduce a la imposible tarea de paliar la pobreza y exclusión que son inherentes a la estrategia neoliberal. Por el contrario, una política nacional de desarrollo introduce, en el proceso de acumulación de capital y cambio técnico, la dimensión empleo y bienestar. Incorpora, también, nuevos mecanismos para asociar estrechamente a los trabajadores en las empresas en las cuales se desempeñan, como los sistemas de bonos de participación en ganancias difundidos en la Unión Europea. Construye, asimismo, un capitalismo de amplia base social, movilizador de la iniciativa individual, la vocación innovadora y el espíritu de empresa existente en muchas personas.

Las políticas de educación, salud, vivienda y protección del hábitat, bajo el liderazgo del Estado y las organizaciones sociales con participación de intereses privados, son elementos fundamentales de la integración social. El Estado debe introducir reglas del juego que hagan rentable la producción de bienes y servicios esenciales pero cuya demanda es actualmente insuficiente para atraer a la inversión privada, debido al escaso poder adquisitivo de los estratos pobres de la población.

Las variables económicas

• *Ahorro e inversión*

La función social del capitalismo se basa en ganar dinero a través de la creación de riqueza y empleo. Adam Smith, David Hume y los economistas clásicos justifica-

ban en esos términos el fundamento moral de la ganancia. Por las mismas razones, criticaban el despilfarro de la aristocracia y de las otras clases altas de su época.

La rentabilidad de la inversión y las ganancias constituyen el incentivo fundamental de la iniciativa privada y la fuente principal de la acumulación de capital a través de la reinversión de utilidades. Por estas vías, la empresa privada es un agente fundamental del desarrollo sostenible y del bien común.

El aumento del ahorro y la inversión son requisitos del desarrollo sostenible. La política económica debe tender a alcanzar una tasa de inversión del 30% del producto. Aun bajo las hipótesis más optimistas de entrada de capitales extranjeros para ampliar la capacidad productiva, la inversión se financiará, en su inmensa mayoría, con ahorro nacional.

Ya se ha señalado la importancia crítica de la rentabilidad de las firmas y de la reinversión de utilidades. Otra fuente es el Estado, cuyo ahorro es necesario para financiar el indispensable crecimiento de la inversión pública en servicios sociales y otras áreas prioritarias, como la investigación y el desarrollo tecnológico. Al mismo tiempo, el aumento del ahorro de las familias debe ser estimulado con programas orientadores del gasto a fines prioritarios y el desaliento del consumo superfluo y el despilfarro.

• *Ventajas competitivas*

La industrialización y la incorporación de tecnología en la producción de los bienes y servicios transables internacionalmente es condición necesaria para expandir y diversificar las exportaciones. Es decir, para cerrar la

brecha tecnológica del contenido del comercio exterior. La magnitud y continuo aumento de la brecha es, actualmente, síntoma del subdesarrollo del país.

Hay un problema de oferta exportable, en primer lugar y, también, de políticas activas que promuevan la expansión de las exportaciones de productos primarios y sus manufacturas, bienes de otros orígenes industriales y servicios diversos (como *software*) que incorporan tecnología y conocimientos, es decir, trabajo calificado.

Todo esto es preciso para ampliar la demanda y estimular el desarrollo en la Argentina de las actividades que son las de mayor dinamismo en la economía mundial contemporánea. Es necesario, al mismo tiempo, para eliminar definitivamente el desequilibrio estructural de largo plazo del comercio exterior fundado en un sistema que descansa, esencialmente, en la explotación de los recursos naturales. Ésta es una base fundamental del comercio exterior pero insuficiente para el desarrollo sostenible.

Considerando la importante posición que las empresas extranjeras ocupan en el sistema productivo argentino, es indispensable establecer marcos regulatorios que las incentiven a exportar y, por lo menos, a cerrar el enorme déficit actual de sus transacciones internacionales. En efecto, el déficit externo de las filiales de corporaciones transnacionales es parte principal del desequilibrio del comercio exterior argentino. El Estado dispone de diversos instrumentos para direccionar la inversión privada directa extranjera hacia las exportaciones, el enlace con el sistema nacional de ciencia y tecnología y otras cuestiones claves del desarrollo sostenible. El marco regulatorio de la inversión extranjera debe incorporar estos objetivos estratégicos. El país ofrece en cambio seguridad jurídica, su mercado inter-

no, recursos humanos calificados y una plataforma para acceder al mercado mundial.

Al mismo tiempo, la experiencia argentina e internacional ilustra acerca de los instrumentos e incentivos posibles para estimular a las empresas argentinas a exportar (consorcios exportadores de pequeñas y medianas empresas, programas específicos para las economías regionales, financiamiento, etcétera).

• *Balance de pagos*

El único desequilibrio de la cuenta corriente tolerable en el mediano y largo plazo es aquel que pueda financiarse con inversiones extranjeras que aumenten la capacidad exportadora y contribuyan a cerrar la brecha tecnológica del comercio exterior. *Poner la casa en orden* significa, en primer lugar, eliminar la vulnerabilidad y subordinación inherentes a los desequilibrios de otro tipo de la cuenta corriente del balance de pagos y al consecuente aumento de la deuda externa. Sobre la base de la expansión de las exportaciones y el aumento del ahorro interno, debe tenderse a disminuir la deuda externa y a ampliar la libertad de maniobra del país en el manejo de sus transacciones internacionales.

• *Estabilidad de precios*

La eliminación de la vulnerabilidad externa, sumada al equilibrio fiscal y a la relación oferta-demanda de dinero, es indispensable para consolidar la estabilidad de los precios sobre bases sólidas de largo plazo.

La convertibilidad es un chaleco de fuerza que fue útil para modificar el comportamiento de los actores económicos e imponer la disciplina de la estabilidad. Pero la renuncia indefinida al manejo de la política cambiaria y monetaria, en un contexto nacional y mundial en que todas las variables económicas son, por definición, cambiantes, sólo puede sostenerse indefinidamente en un país que renuncia a decidir su propio destino en un mundo global.

La convertibilidad constituye las *muletas* para sostener la estabilidad de una economía frágil y vulnerable. Pero el objetivo no es vivir con *muletas* sino liberarse de ellas mediante la vigencia de equilibrios macroeconómicos sólidos. Éstos constituyen la única base perdurable de la estabilidad y de un cambio definitivo en el comportamiento de los agentes económicos consistente con la estabilidad.

9. El Mercosur

La construcción del capitalismo argentino necesario y posible se ubica, actualmente, en el escenario del Mercosur. En efecto, la creación del mercado común con Brasil, Paraguay y Uruguay configura un espacio territorial de 12 millones de km2 con una rica y extraordinaria diversidad de recursos naturales. El mercado subregional abarca a 200 milllones de habitantes con un producto del orden de un billón de dólares.[1]

Desde el inicio de la convergencia argentino-brasileña con la firma, en noviembre de 1985, del Acta de Foz de Iguazú entre los presidentes Alfonsín y Sarney, la expansión de las relaciones intrarregionales ha sido extraordinaria. Sólo en relación con el comercio, el Mercosur es el destino actualmente de 1/3 de las exportaciones argentinas y su composición, que incluye manufacturas diversas, es más diversificada que en los envíos al resto del mundo. Actualmente, el Estado de San Pablo es un destino más importante para las exportaciones argentinas que Estados Unidos.

El Mercosur es hoy un dato insoslayable de la realidad argentina y del crecimiento futuro del país. Buena parte de los logros en el crecimiento del producto y las exportaciones bajo el gobierno de Menem, obedece a la expansión de las relaciones con Brasil.

Los países de la región enfrentan problemas comunes. El más importante es el de la desocupación, la exclusión y la pobreza que afligen a segmentos importantes de sus respectivas poblaciones. La vulnerabilidad financiera externa es otro problema compartido. En particular, los dos socios mayores, la Argentina y Brasil, operan con elevados déficit en la cuenta corriente de sus pagos externos y con la continua necesidad de refinanciar su deuda externa.

Por diversos motivos, se ha vuelto a reavivar en estas economías el desequilibrio externo estructural fundado, en parte, en el endeudamiento pero, sobre todo, en la persistencia de la brecha tecnológica del comercio exterior. El sistema de *contención-arranque*, es decir de un ciclo regulado por el comportamiento de los pagos externos, sigue siendo un problema no resuelto en el Mercosur.

Además, la Argentina y Brasil utilizan el *ancla cambiaria* como un instrumento clave de sus políticas de estabilización de precios. Pero el éxito estabilizador tropieza con la revaluación de las monedas, la pérdida de competitividad y el agravamiento del déficit estructural de los pagos externos.

El régimen cambiario de Brasil no se funda, como en la Argentina, en la convertibilidad con un tipo de cambio fijo. El real tiene una paridad ajustable que refleja, en alguna medida, la evolución de los precios internos. Sin embargo, Brasil no ha podido evitar la revaluación de su moneda y los problemas que enfrenta actualmente su balance de pagos. Por las mismas razones, la necesidad de atraer capitales de corto plazo para cerrar la brecha externa provoca altas tasas de interés domésticas que deprimen el nivel de actividad y la acumulación de capital productivo.

A fines de 1997, el impacto sobre la Argentina y Brasil de las turbulencias financieras en los mercados asiáticos, revela la vulnerabilidad de ambos países. El

riesgo principal no es la caída de las cotizaciones en los mercados de valores sino la aparición de una crisis de confianza que interrumpa la entrada de fondos del exterior y genere una fuga de capitales.

Dadas las reglas del juego, en tales circunstancias, la Argentina y Brasil sólo pueden apelar al aumento de la tasa de interés y la recesión. Ambos países siguen atrapados, con mucho más rigor que bajo el régimen de la industrialización sustitutiva de importaciones, en procesos de *contención y arranque* disparados por la situación de pagos externos. Sólo que, antes, el desequilibrio se generaba, en primer lugar, en la evolución de la actividad interna y, ahora, en las expectativas de los mercados financieros.

Éstos y otros problemas sólo pueden ser resueltos por la lucidez y firmeza de las respectivas políticas nacionales. Pero la creación del Mercosur incorpora, en la dimensión de cada país, el escenario regional. De este modo, las políticas nacionales están actualmente influidas por el comportamiento de los socios del sistema.

La concertación de políticas aparece así como un requisito indispensable para profundizar la integración y enriquecer las oportunidades del desarrollo sostenible de los países miembros del Mercosur. No se trata sólo de acordar las políticas tarifarias, en las cuales se dio un gran paso con la aprobación de la tarifa externa común. Ni tampoco sólo de armonizar otras políticas, como el régimen de competencia o el tratamiento aduanero del comercio de bienes y servicios.

Se trata, en el fondo, de resolver juntos dos problemas cruciales. A saber: la asimetría de las estrategias nacionales de desarrollo y la vulnerabilidad financiera externa. Detengámonos, brevemente, en estas dos cuestiones:

• *Asimetría de las estrategias nacionales de desarrollo*

Ésta plantea dilemas importantes que deben resolverse para que todos los socios puedan beneficiarse de la expansión del mercado regional y transformar, simultáneamente, su estructura productiva y el contenido tecnológico de su comercio exterior. Las diferencias tradicionales en las estrategias de la Argentina y Brasil se reflejan en problemas y tensiones y en el riesgo de la formación de una relación entre un centro industrial (Brasil) y una periferia proveedora de energéticos y materias primas (la Argentina). Esta división del trabajo intrarregional debilita la expansión del sistema y no le conviene a nadie. Ni a Brasil, que debe preferir tener socios prósperos e industrializados que constituyan grandes mercados para sus exportaciones y fuentes de abastecimientos de manufacturas y bienes y servicios diversos.

En el momento de escribir estas páginas, aparece una noticia reveladora de las consecuencias de tales asimetrías en las estrategias de desarrollo nacional. Los medios informan que, en el futuro cercano, Brasil pondrá en órbita, con un cohete de fabricación nacional y desde una plataforma de lanzamiento en su territorio, el satélite SCD 2A para la recolección de datos sobre el medio ambiente y la agricultura. El Vehículo Lanzador de Satélites (VSL) brasileño tiene 19 metros de altura, 50 toneladas de peso y permitirá poner satélites de 350 kg en una órbita a 1.000 km de altura.

Una estrategia de desarrollo nacional le permite a nuestro socio del Mercosur formar parte del grupo de ocho países que dominan la tecnología espacial. Ésta es fundamental en campos principales de la economía

moderna (como las telecomunicaciones) y derrama sus efectos sobre el resto del sistema económico. La microelectrónica, la producción de bienes de capital y la capacidad exportadora de manufacturas de alto contenido tecnológico (que son las que más crecen en el mercado mundial), entre otras actividades, tienen eslabonamientos estrechos con la tecnología espacial.

Brasil está recogiendo los frutos de su estrategia de desarrollo tecnológico. En la Argentina, en Falda del Carmen, provincia de Córdoba, se desarrolló el Proyecto Cóndor cuyo nivel tecnológico fue en su momento comparable al brasileño. El gobierno de Menem desmanteló el programa para complacer a Estados Unidos que, como toda gran potencia, no ve con buenos ojos los procesos de desarrollo tecnológico autónomo de los países periféricos. Frente a las mismas presiones, Brasil siguió adelante con los resultados que están a la vista y ha establecido acuerdos de cooperación internacional sobre tecnología espacial, incluso con Estados Unidos. La Argentina no se puede permitir seguir pagando el costo de la dependencia y la subordinación.

Es indispensable, por lo tanto, concertar las estrategias nacionales de desarrollo a través de acciones múltiples. Entre ellas, el diseño y ejecución de políticas comunes en el desarrollo de sectores líderes, como los bienes de capital y electrónico-informáticos, que son basamentos indispensables de una economía moderna y de la competitividad internacional. Otro ejemplo radica en la concertación de acciones para el desarrollo y la integración de pequeñas y medianas empresas de la región. En ellas radica la posibilidad de formar en el Mercosur un capitalismo de ancha base social.

• *La vulnerabilidad externa*

La relación bilateral Argentina-Brasil funciona sobre condiciones de alta inestabilidad debida a la vulnerabilidad de los pagos externos de ambos países. La recuperación de las exportaciones argentinas a Brasil en los últimos dos años se basó en la revaluación del real. En la medida en que el desequilibrio del balance de pagos de Brasil imponga ajustes de la paridad, las tensiones del comercio intrarregional serán muy severas. Es indispensable, por lo tanto, poner de una buena vez en la mesa de negociación la coordinación de las políticas macroeconómicas, incluyendo la política cambiaria.

Esto forma parte de la resolución de un problema más complejo. A saber, recuperar capacidad de decisión frente a los acreedores financieros internacionales y disminuir la necesidad de financiamiento externo. De allí la importancia de concertar las políticas de ajuste macroeconómico (fiscal, monetaria y cambiaria), de regular coordinadamente la operatoria de los respectivos mercados bancarios y financieros, de incentivar la formación de ahorro y de los mercados de capitales para la inversión productiva y de establecer mecanismos regionales para la negociación coordinada y solidaria con los centros financieros internacionales.[2]

Notas

Capítulo 1

1. A. Ferrer, *Historia de la globalización*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1997.
2. A. Ferrer, *Surgimiento, apogeo y declinación de Gran Bretaña en el Segundo Orden Económico Mundial*, Buenos Aires, Academia Nacional de Ciencias Económicas, 1997.
3. P. Bairoch, *Victoires et deboires I*, París, Gallimard, 1997.
4. UNCTAD, *World Investment Report, 1994*, Ginebra, 1994.
5. A. G. Kenwood y A. L. Lougheed, *The growth of the international economy, 1820-1990*, Londres, Routlèdge, 1992. [Hay trad. española: *Historia del desarrollo económico internacional*, Istmo, 1995.]
6. P. Kennedy, *The rise and fall of the great powers*, Nueva York, Vintage Books, 1989. [Hay trad. española: *Auge y caída de las grandes potencias*, Barcelona, Plaza y Janés, 1995.]
7. P. Bairoch, ob. cit.
8. Ibídem.
9. P. Bairoch, *Le Tiers Monde dans l'impasse*, París, Gallimard, 1992. [Hay trad. española: *El Tercer Mundo en la encrucijada*, Madrid, Alianza, 1986.]
10. UNCTAD, *Trade and development report, 1997*, Ginebra, 1997.
11. P. Bairoch, "International industrialization levels from 1750 to 1980", *Journal of European Economic History* (11) 1982.
12. M. Khor, *A commentary on the draft text of the multilateral agreement on investment (MAI)*, *Third World Network*, Penang, Malasia, 1997 (mimeo)
13. A. Maddison, *Historia del desarrollo capitalista*, Barcelona, Ariel, 1991.
14. Ibídem.

15. P. Krugman, *¿El capitalismo es demasiado productivo?*, Buenos Aires, Archivos del Presente, octubre-diciembre de 1997.
16. A. Ferrer, *Hechos y ficciones de la globalización*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1997.
17. P. Bairoch, *Economics and world history*, The University of Chicago Press, 1993.
T. Kemp, *Industrialization in nineteenth century Europe*, Nueva York, Longman, 1994. [Hay trad. española: *La Recvolución Industrial en la Europa del siglo XIX*, Barcelona, Martínez Roca, 1987.]
P. Krugman, *Pop internationalism*, Cambridge, Mass., The MIT Press, 1996. [Hay trad. española: *El internacionalismo moderno*, Barcelona, Crítica, 1997.]
18. Banco Interamericano de Desarrollo, *Economic and social development into the XXI century*, Johns Hopkins University Press, 1997.
Banco Mundial, *The East Asian Miracle: economic growth and public policy*, Oxford University Press, 1993.
R. Wade, "Japan, the World Bank an the art of paradigm maintenance: the East Asian Miracle in political perspective", *New Left Review*, mayo-junio de 1996.
M. Bekerman, P. Sirlin, M. L. Streb, "El 'milagro' económico asiático", *Revista Comercio Exterior*, México DF, abril de 1995.

Capítulo 2

1. U. Pipitone, *La salida del atraso: un estudio histórico comparativo*, México DF, Fondo de Cultura Económica, 1994.
2. Ibid. y UNCTAD, *Trade and developmet report, 1997*, ob. cit.
3. A. Ferrer, "Perspectivas heterodoxas en el informe Okita sobre la economía argentina", *El Trimestre Económico*, México DF, julio-septiembre de 1991.
4. G. O. Kent, *Bismarck and his times*, Southern Illinois University Press, 1978.
5. OCDE, *Technology and the economy*, París, 1992.

6. P. Bairoch, "La agricultura y la Revolución Industrial", en C. M. Cipolla (comp.): *Historia económica de Europa, 3: La Revolución Industrial*, Barcelona, Ariel, 1983.
7. A. Ferrer, *La Economía Argentina*, México DF, Fondo de Cultura Económica, 1ª ed., 1963. Ediciones subsiguientes: Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

Capítulo 3

1. A. Madison, ob. cit.
2. A. G. Kenwood *et al.*, ob. cit.
3. J. C. Chiaramonte, *Nacionalismo y liberalismo económico en la Argentina*, 1860-1880, Buenos Aires, Solar/Hachette, 1991.
A. Ferrer, *Nacionalismo y orden constitucional*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1981, cap. I.
4. CEPAL, *El desarrollo económico de la Argentina*, México, 1959.
5. P. Bairoch, *Economics and world history*, ob. cit.
6. A. Ferrer, *El devenir de una ilusión*, Buenos Aires, Sudamericana, 1989.

Capítulo 4

1. A. Madison, ob. cit.
2. B. Kosakoff y G. Bezchinsky, "Nuevas estrategias de las empresas transnacionales en la Argentina", *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, abril de 1994.
3. A. Ferrer, *Crisis y alternativas de la política económica argentina*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1977.
4. A. Ferrer en cooperación con M. Monsalve, *Carnes: comercio anglo-argentino*, Londres-Buenos Aires, 1956 (inédito).
5. UNCTAD, *World Investment Report*, 1997, ob. cit.
6. E. Santos Discépolo, *Cambalache*, Buenos Aires, Tango, 1935.
7. Véase serie de balance de pagos en V. Vázquez Presedo (comp.): *Estadísticas históricas argentinas*, Buenos Aires, Academia Nacional de Ciencias Económicas, 1988.

Capítulo 5

1. B. Kosakoff y F. Porta, *La inversión extranjera directa en la industria manufacturera argentina*, Buenos Aires, CEPAL (mimeo), 1997.
2. A. Ferrer, *Poner la casa en orden*, Buenos Aires, El Cid Editor, 1985.
3. A. Ferrer, *Vivir con lo nuestro*, Buenos Aires, El Cid Editor, 1983.
4. Véase nota 18 del cap. I.
5. A. Madison, ob. cit.

Capítulo 6

1. B. Kosakoff y F. Porta, ob. cit.
2. Ibídem.
3. Ibídem.
4. A. Ferrer, "Ciencia y tecnología en un mundo globalizado", en *¿Qué es investigar hoy?*, Serie Ciencia y Tecnología en la UBA, Buenos Aires, 1997.
5. J. Messing, *Towards a Multilateral Agreement on Investment*, Nueva York, UN, Transnational Corporations, abril de 1997.

Capítulo 9

1. A. Ferrer, "La relación Argentina-Brasil y la construcción del Mercosur", en: *Hechos y ficciones de la globalización*, ob. cit.
2. A. Ferrer, *Mercosur: entre el Consenso de Washington y la integración sostenible*. Ibídem.

Índice

Prefacio 7

Primera parte
Desarrollo y subdesarrollo en el mundo global
[11]

1. El sistema internacional 13
Principales tendencias del orden mundial 14
Asimetrías y poder en el sistema internacional 22
¿Cuáles son los países exitosos? 24
Diferencias entre los países exitosos 29
El debate actual sobre la globalización y las estrategias de desarrollo 33

2. El sendero del desarrollo 35
Las condiciones sociopolíticas 36
Las variables económicas 44
El caso argentino 48

Segunda parte
La trayectoria del capitalismo argentino
[51]

3. La economía primario-exportadora (1860-1930) 53
Las condiciones sociopolíticas 54
Las variables económicas 62

4. La industrialización sustitutiva de importaciones (1930-1975) 66
Las condiciones sociopolíticas 70
Las variables económicas 80

5. La crisis económica y la reconstrucción democrática (1976-1989) 83

6. Las reformas del gobierno de Menem 89
Las condiciones sociopolíticas 93
Las variables económicas 101

Tercera parte
Las perspectivas
[107]

7. El capitalismo argentino a finales del siglo XX 109

8. Otro capitalismo necesario y posible 114
Las condiciones sociopolíticas 116
Las variables económicas 123

9. El Mercosur 128

Notas 135

Esta edición de *El capitalismo argentino* de Aldo Ferrer, se terminó de imprimir en el mes de enero de 2008, en los Talleres Gráficos Nuevos Offset, Viel 1444, Buenos Aires, Argentina.

¿Cuáles son las perspectivas del capitalismo argentino para el futuro inmediato? ¿Qué posibilidades ofrece de generar empleo y bienestar? Tales son las preguntas que dan origen a este breve ensayo de Aldo Ferrer. En sus respuestas, el autor explora las consecuencias inmediatas de las reformas de los últimos años.

Sin embargo, la pregunta central de este libro se refiere a las posibles vías de desarrollo del capitalismo en el país. ¿Hay acaso alternativas a la estrategia neoliberal? ¿De qué modo puede construirse un capitalismo que atienda, a la vez, a las crecientes exigencias de competitividad en la escala global, y a la satisfacción de las necesidades fundamentales de los habitantes de la nación?

Para responder a estas cuestiones, el autor recurre "a la antigua costumbre de observar los hechos actuales en su perspectiva histórica y en el contexto internacional".

De Aldo Ferrer el Fondo de Cultura Económica ha publicado, entre otras obras, *La economía argentina, Nacionalismo y orden constitucional, Crisis y alternativas de la política económica argentina, Historia de la globalización* y, en esta misma serie, *Hechos y ficciones de la globalización.*

ISBN 978-950-557-745-3

9 789505 577453